

Bureau
Commission des Comptes
Commission de l'Exécution budgétaire

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 4 février 2026

Ordre du jour :

Rapport spécial de la Cour des comptes sur les états financiers de la sensibilité politique
« Piraten »

*

Présents : M. Claude Wiseler, Président de la Chambre des Députés

M. André Bauler, M. Mars Di Bartolomeo, M. Michel Wolter, Vice-Présidents
de la Chambres des Députés

M. Laurent Zeimet, M. Gilles Baum, Mme Taina Bofferding, M. Fred Keup,
Mme Diane Adehm, M. Yves Cruchten, Mme Sam Tanson, Mme Mandy
Minella, membres du Bureau

M. Sven Clement, M. Marc Baum, membres suppléants permanents du
Bureau

M. Guy Arendt, Mme Djuna Bernard, Mme Claire Delcourt, M. Franz Fayot,
M. Claude Haagen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Kemp, M.
Georges Mischo, M. Tom Weidig, Mme Stéphanie Weydert, membres de la
Commission des Comptes

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, M.
Jeff Boonen, M. Sven Clement, M. Georges Engel remplaçant M. Claude
Haagen, M. Franz Fayot, Mme Françoise Kemp, M. Fred Keup, Mme Sam
Tanson, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission de l'Exécution
budgétaire

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes
M. Shilei Li, Mme Véronique Weber, Mme Véronique Welter, Auditeurs à la
Cour des comptes

M. Laurent Scheeck, Secrétaire général

Mme Isabelle Barra, M. Benoît Reiter, Secrétaires généraux adjoints

Mme Alisa Babacic, Mme Sonja Benassutti, Mme Carine Espigares, M. Damian Rychlicki, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Patrick Goldschmidt, M. Gérard Schockmel

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : M. Claude Wiseler, Président de la Chambre des Députés
M. Tom Weideg, Président de la Commission des Comptes
M. Franz Fayot, Président de la Commission de l'Exécution budgétaire

*

Rapport spécial de la Cour des comptes sur les états financiers de la sensibilité politique « Piraten »

Le Président de la Chambre des Députés, Monsieur Claude Wiseler, (ci-après « Président ») prend la parole pour donner un certain nombre d'éléments de contextualisation :

- La présence du Bureau, de la Commission des Comptes et de la Commission de l'Exécution budgétaire dans la présente réunion se justifie pour les raisons qui suivent : 1) le Bureau est responsable pour le financement de la Chambre des Députés dans son ensemble, 2) la Commission des Comptes est responsable de l'examen des comptes annuels de l'Administration parlementaire en vue de leur apurement en séance plénière, et 3) la Commission de l'Exécution budgétaire est, depuis sa création, l'interlocuteur principal de la Cour des comptes (ci-après « Cour ») pour les rapports spéciaux qu'elle élabore.
- En date du 23 juillet 2024, le Bureau a décidé de mandater la Cour d'une analyse de la situation financière de la sensibilité politique « Piraten » (ci-après « sensibilité Piraten »). Sur demande d'un des députés de ladite sensibilité, il a été décidé de réaliser ce contrôle pour l'ensemble de la période comprise entre 2018 et 2023. Tel que demandé, le présent rapport spécial de la Cour sur les états financiers de la sensibilité politique « Piraten » pour la législature 2018-2023 (ci-après « Rapport spécial ») est divisé en deux grandes parties, à savoir 1) une partie plus générale avec des recommandations ayant trait au cadre général relatif au financement des groupes et sensibilités politiques (ci-après « groupes et sensibilités ») et 2) une partie analytique de la situation financière de la sensibilité Piraten.
- Dans le contexte plus général du contrôle de la gestion financière, la Chambre des Députés a déjà entrepris un certain nombre d'initiatives, à savoir :
 - o l'instauration d'un contrôle de la part de la Cour de la situation financière de l'Administration parlementaire à partir de l'exercice 2025,
 - o l'instauration d'un contrôle de la part de la Cour de la situation financière des groupes et sensibilités,
 - o la modification du Règlement de la Chambre des Députés (ci-après « Règlement CHD ») pour attribuer aux groupes et sensibilités politiques un statut juridique¹,

¹ Article 19, paragraphe 1^{er}, du Règlement CHD : « Les groupes politiques et techniques ainsi que les sensibilités politiques bénéficient de la personnalité juridique dans le cadre de la gestion matérielle et financière de leurs

- la publication du Règlement du Bureau de la Chambre des Députés sur la gestion financière des groupes politiques et techniques ainsi que des sensibilités politiques²,
- la publication du Règlement de la Conférence des Présidents relatif aux activités parlementaires des groupes politiques, des groupes techniques et des sensibilités politiques³.

Monsieur le Député Sven Clement (sensibilité Piraten) intervient pour saluer le Rapport spécial ainsi que les recommandations qui en découlent et auxquelles la sensibilité Piraten s'apprête à se conformer. Il précise que, en ce qui concerne le volet général du Rapport spécial ayant trait au cadre à mettre en place à l'avenir pour le financement des groupes et sensibilités, il souhaitera rester présent dans la salle et participer activement aux discussions. En revanche, pour les discussions qui toucheront en particulier la sensibilité Piraten, il veillera à quitter la salle dans un souci d'intégrité et afin de limiter tout risque de conflit d'intérêts. Il tient enfin à relever l'opportunité de choisir une approche analogue pour les discussions relatives au financement des partis politiques.

Monsieur le Vice-président de la Cour (ci-après « Vice-président ») prend la parole pour présenter le Rapport spécial⁴.

I. Remarques préliminaires

L'orateur donne, à titre préliminaire, les précisions qui suivent :

- **Procédure** : L'analyse de la Cour prend la forme d'un Rapport spécial, conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 de la Cour des comptes (ci-après « Loi Cour »)⁵. Conformément à une procédure bien établie, la Cour a envoyé le Rapport spécial à l'attention de la Commission de l'Exécution budgétaire.
- **Modalités de contrôle** : La Cour a été saisie par le Bureau de l'élaboration d'un Rapport spécial en août 2024. La période de contrôle s'étend sur les exercices 2018 à 2023. Le contrôle de la Cour se base sur des entretiens qui ont été menés avec les parties prenantes et la documentation transmise par ces dernières.
- **Objectif de contrôle** : Le contrôle de la Cour porte sur deux domaines distincts, à savoir : 1) la révision des états financiers de la sensibilité Piraten, et 2) le passage en revue des dispositifs de contrôle mis en place par la Chambre des Députés relatifs aux groupes et sensibilités.⁶
- **Questions auxquelles la Cour a essayé de répondre** :

activités parlementaires ainsi que dans la relation de travail avec leur personnel. Ils peuvent conclure des contrats et ester en justice. »

² Règlement du Bureau de la Chambre des Députés sur la gestion financière des groupes politiques et techniques ainsi que des sensibilités politiques, entré en vigueur en date du 1^{er} janvier 2026.

³ Règlement de la Conférence des Présidents relatif aux activités parlementaires des groupes politiques, des groupes techniques et des sensibilités politiques, entré en vigueur en date du 1^{er} janvier 2026.

⁴ Présentation du Rapport spécial, en annexe.

⁵ Article 5, paragraphe 2, de la Loi Cour : « La Cour des comptes peut en outre présenter à tout moment, soit à la demande de la Chambre des députés, soit de sa propre initiative, ses constatations et recommandations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme de rapports spéciaux. Ces rapports rendent compte des résultats de contrôles pouvant s'étendre sur plusieurs exercices. Les rapports spéciaux sont transmis à la Chambre des députés, accompagnés des observations du Gouvernement ou de tout autre organisme concerné. Dans le cas où les constatations et recommandations se rapportent à une entité visée à l'article 2, paragraphes (2) et (3), le ministre compétent est tenu informé. »

⁶ Auxquels s'ajoutent également les groupes techniques.

- Est-ce que les aides financières accordées à la sensibilité Piraten ont été exclusivement utilisées pour couvrir des dépenses ayant trait aux activités parlementaires ?
- Est-ce que les aides financières accordées à la sensibilité Piraten n'ont pas été utilisées pour couvrir des dépenses produites par le parti politique « Piraten » ?
- Est-ce que les aides financières accordées à la sensibilité Piraten n'ont pas été utilisées pour couvrir des dépenses pour lesquelles d'autres aides financières ont été accordées ?
- Est-ce que les aides financières accordées à la sensibilité Piraten n'ont pas été utilisées à des fins privées ?
- Quels mécanismes de contrôle ont été mis en place par la Chambre des Députés quant à l'attribution et l'utilisation des aides financières accordées ?

La Cour prend, d'ailleurs, note des mesures qui ont d'ores et déjà été mises en place par la Chambre des Députés. Le Vice-président précise que les deux règlements du Bureau et de la Conférence des présidents ultérieurement cités par le Président ont été transmis à la Cour hier par le secrétariat de la Commission de l'Exécution budgétaire.

Enfin, l'orateur tient encore à souligner l'importance de puiser dans l'expérience de la Commission de l'Exécution budgétaire dans le cas en l'espèce, car il existe un véritable parallélisme entre les questions qui se posent dans le contexte du financement des groupes et sensibilités et celles qui se posent dans le même contexte pour les établissements publics. En référence aux divers rapports qui ont été élaborés par la Cour et la Commission de l'Exécution budgétaire, le Vice-président indique qu'il est important de préserver, pour les groupes et sensibilités, la même ligne de conduite que celle adoptée à l'égard du gouvernement, afin de garantir une cohérence dans l'approche et d'éviter une situation de deux poids, deux mesures.

II. Constatations et recommandations de la Cour relatives au cadre des dispositifs d'aides financières

1. Lois et réglementations donnant droit aux aides financières

La Cour constate que, contrairement au financement des partis politiques, il n'existe pas de loi spécifique régissant le financement des groupes et sensibilités. Durant la période de contrôle, seuls les articles 19 du Règlement CHD et 126 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 étaient d'application⁷. L'article 19 édicte, entre autres, les conditions auxquelles est liée l'allocation des aides financières, à savoir l'utilisation exclusive aux fins des activités parlementaires et interdit leur utilisation au profit du parti politique.

2. Distinction entre les partis politiques et les groupes et sensibilités

À défaut de critères spécifiques au Luxembourg permettant de faire la distinction entre les partis politiques et les groupes et sensibilités, la Cour préconise de se reporter à la législation et à la jurisprudence allemande. À ce titre, le service scientifique⁸ du parlement de la

⁷ 1) crédits de fonctionnement (ancien article 19, paragraphe 1, du Règlement CHD), 2) locaux et installations (ancien article 19, paragraphe 1^{er}, du Règlement CHD), 3) indemnités de secrétariat sous la forme de remboursements des frais relatifs à l'engagement de personnel (ancien article 19, paragraphes 2 et 3, du Règlement CHD et article 126, paragraphe 9, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003), 4) bureau équipé mis à disposition pour chaque député (ancien article 19, paragraphe 4, du Règlement CHD) ; voir Rapport spécial, p.12.

⁸ Wissenschaftliche Dienste.

République fédérale d'Allemagne (ci-après « Bundestag ») donne des indications intéressantes dans sa note de recherche sur le financement public des groupes et sensibilités⁹, pouvant être traduites comme suit :

- Les groupes et sensibilités, en tant qu'institutions nécessaires à la vie constitutionnelle, font **partie intégrante de l'organisation de l'État**. Ils gèrent et facilitent le déroulement technique des travaux parlementaires et, de ce fait, peuvent bénéficier de fonds publics.
- Le montant maximal du financement est déterminé en fonction des **besoins des groupes et sensibilités**. Contrairement au financement des partis politiques, le financement des groupes et sensibilités est considéré comme faisant partie du financement d'un parlement.
- Le financement des groupes et sensibilités est **limité aux dépenses liées à l'accomplissement des activités parlementaires**.

3. Règles relatives à l'attribution, à l'utilisation et au contrôle des aides

La Cour constate, de manière générale, l'absence de réglementation en ce qui concerne l'attribution, l'emploi et le contrôle des aides financières accordées aux groupes et sensibilités. En particulier :

- les aides sont attribuées de manière forfaitaire et aucun texte légal ou réglementaire ne fixe une obligation dans le chef des groupes et sensibilités pour l'établissement de budgets annuels ou pluriannuels ;
- il n'existe aucune règle comptable ni de ligne directrice régissant l'utilisation des aides par les groupes et sensibilités (pas d'obligation de tenir une comptabilité ou de recourir à un plan comptable) ;
- il n'existe aucun contrôle sur la légalité et la régularité de l'emploi des aides (aucun contrôle exercé par le Bureau).

Au vu de ce qui précède, il n'est pas vérifié si les aides attribuées sont employées dans le respect des conditions prévues à l'article 19 du Règlement CHD.

Recommandation générale de la Cour relative aux règles en lien avec l'attribution, l'utilisation et le contrôle des aides

La Cour recommande de mettre en place un cadre législatif ou réglementaire en matière de financement des groupes et sensibilités.

4. Comptabilité

La Cour constate l'absence d'une obligation légale ou réglementaire imposant aux groupes et sensibilités de tenir une comptabilité.

⁹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Staatliche Finanzierung der Parlamentsfraktionen, 13 juillet 2009; <https://www.bundestag.de/resource/blob/412732/b57d996ba5a8d54727d63b9d16277c45/wd-3-225-09-pdf-data.pdf>.

Recommandations générales de la Cour relatives à la comptabilité

La Cour recommande d'établir une obligation pour les groupes et sensibilités d'attester à tout moment, que l'emploi des aides financières soit conforme aux principes édictés par l'article 19, paragraphe 2, du Règlement CHD. Ces attestations devront prendre la forme de pièces justificatives et probantes.

La Cour souligne que la tenue d'une comptabilité est indispensable et constitue un élément fondamental pour assurer la transparence, la fiabilité et la redevabilité de la gestion des deniers publics. De ce fait, la Cour recommande l'instauration d'une obligation pour les groupes et sensibilités de recourir à un plan comptable uniformisé, à l'instar de l'obligation d'ores et déjà d'application pour les partis politiques¹⁰.

5. Compte rendu des états financiers

La Cour constate que les groupes et sensibilités ne sont pas soumis à une obligation légale de 1) transmettre un compte rendu annuel de leurs états financiers à la Chambre des Députés, 2) établir un budget annuel et 3) transmettre à la Chambre des Députés une estimation de leurs dépenses et recettes pour l'exercice suivant.

La Cour constate, au moment du contrôle en question, que la Chambre des Députés 1) n'exerce aucun contrôle sur les états financiers des groupes et sensibilités (en particulier pour ce qui est de l'éligibilité de leurs dépenses ou de l'emploi du crédit de fonctionnement), 2) n'a pas transmis une communication à l'attention des groupes et sensibilités au sujet de l'éligibilité des dépenses, 3) n'a pas établi une définition précise ni un registre des dépenses associées aux activités parlementaires, et 4) n'a pas mis en place un contrôle garantissant que les aides financières octroyées aux groupes et sensibilités ne soient employées pour couvrir des dépenses liées aux activités des partis politiques.

Recommandations générales de la Cour relatives au compte rendu des états financiers

La Cour recommande :

- la mise en place de procédures en matière de gestion financière et comptable à respecter par les groupes et sensibilités,
- l'établissement d'une définition claire des types de dépenses liées aux activités parlementaires, afin d'identifier celles pouvant être éligibles au financement public,
- la soumission des groupes et sensibilités à l'obligation de transmettre un compte rendu annuel de leurs états financiers à la Chambre des Députés,
- la tenue d'un plan comptable uniformisé par les groupes et sensibilités, sur base d'une nouvelle loi de financement des groupes et sensibilités ou bien d'une modification du Règlement CHD,
- la publication des comptes rendus annuels des états financiers des groupes et sensibilités (à l'instar de ceux des partis politiques) pour des raisons de transparence.

III. Constatations et recommandations de la Cour relatives à la sensibilité Piraten

1. Échantillon

¹⁰ Règlement grand-ducal du 23 novembre 2010 fixant un plan comptable uniforme à tenir par les partis politiques, précisant la forme des comptes et bilans et déterminant les modalités de la tenue de la comptabilité.

Alors que l'échantillon des écritures comptables contrôlé par la Cour représente un montant total de 632 910 euros, la Cour tient à signaler que la sensibilité Piraten n'a pas fourni des pièces justificatives pour un montant de 118 848,60 euros, soit 18,78% du total de l'échantillon.

Afin de limiter le nombre de demandes de pièces justificatives et de cibler les montants significatifs, la Cour a accordé, dans un deuxième temps, un délai supplémentaire à la sensibilité Piraten afin qu'elle puisse fournir les pièces justificatives manquantes relatives aux dépenses supérieures à 250 euros. Ce sous-échantillon concernait un montant total de 89 493,69 euros.

À l'issue de ce délai supplémentaire, seules des pièces justificatives pour un montant total de 21 858,05 euros ont encore été transmises. Partant, le montant des écritures comptables supérieures à 250 euros sans pièces justificatives s'élève à 67 635,64 euros.

À défaut de présentation des pièces justificatives, la Cour n'est pas en mesure d'établir de lien entre les dépenses afférentes et les activités parlementaires et elle n'est pas en mesure, par conséquent, de se prononcer sur l'éligibilité desdites dépenses.

2. Comptabilité

La Cour constate qu'il n'existe pas d'obligation légale ou réglementaire pour les groupes et sensibilités de se conformer à un système comptable particulier. Cela dit, et indépendamment du système retenu, la Cour relève l'obligation de tenir une comptabilité compréhensible, traçable et étayée par des éléments probants.

En particulier, toute comptabilité doit, en tout état de cause, être tenue dans le respect des principes de 1) clarté et vérifiabilité, 2) exactitude et exhaustivité, 3) séparation des exercices et d'enregistrement immédiat, et 4) traçabilité et de justification par pièces probantes.

La Cour prend note des affirmations de la sensibilité Piraten, précisant que l'entité n'avait pas mis en place de comptabilité en partie double jusqu'à la fin de 2023. La sensibilité Piraten a apparemment dû réencoder les entrées avec des méthodes de partie double après qu'on lui avait demandé de fournir des livres complets.

Au vu de ce qui précède, la Cour constate ce qui suit :

- L'historique du logiciel comptable révèle que la comptabilité ainsi que les comptes annuels ont été établis après l'annonce du contrôle des états financiers de la sensibilité Piraten par la Chambre des Députés en août 2024.
- La sensibilité Piraten et le parti politique « Piraten » ont recours à une seule et même licence d'un logiciel comptable pour tenir leur comptabilité. De ce fait, il existe un risque élevé que les saisies comptables de la sensibilité Piraten soient imputées dans la comptabilité du parti politique « Piraten » et inversement. Cette porosité peut poser des problèmes de transparence et de fiabilité des comptes.
- La comptabilité est tenue dans un logiciel comptable et la sensibilité Piraten dispose uniquement d'une licence pour ledit logiciel avec un droit d'accès attribué à un seul compte d'utilisateur. De ce fait, toutes les imputations comptables effectuées par un membre du personnel ou un député, apparaissent dans l'historique du logiciel comme ayant été introduites par le même utilisateur alors que, selon les dires des députés de la sensibilité Piraten, les saisies effectives ont été effectuées par plusieurs personnes.
- Certaines factures ont été imputées au mauvais exercice comptable, dans la mesure où elles auraient dû être inscrites dans les comptes de l'exercice précédent ou de l'exercice ultérieur.
- Certaines acquisitions informatiques ont été classées dans les comptes de charges au lieu d'être comptabilisées dans un compte d'immobilisation.

- Pour les écritures comptables où la Cour s'est vu transmettre des pièces justificatives, elle constate que celles-ci présentent des lacunes significatives (p.ex. nature ou description de la dépense fait défaut, carences au niveau de l'inscription des données TVA, adressage erroné).

Recommandations de la Cour relatives à la comptabilité de la sensibilité Piraten

La Cour recommande, en premier lieu, de recourir à deux licences distinctes, à savoir une pour la sensibilité Piraten et une pour le parti politique « Piraten », afin de prévenir toute confusion ou erreur de comptabilisation entre ces deux entités.

La Cour recommande de mettre en place plusieurs comptes d'utilisateurs pour l'accès au logiciel comptable, afin d'œuvrer en faveur d'une meilleure traçabilité des opérations comptables et d'identifier précisément les personnes ayant saisi ou modifié les écritures.

La Cour recommande la tenue d'une comptabilité en partie double avec la rigueur nécessaire.

3. Dépenses courantes

La Cour constate, au sein de la sensibilité Piraten, l'absence d'une procédure de contrôle des dépenses et l'absence de validation des engagements de dépenses. Partant, la Cour conclut que la gestion financière ainsi que l'organisation de la sensibilité Piraten révèlent des insuffisances notables en matière de contrôle interne, de transparence et de séparation des responsabilités, compromettant ainsi l'efficacité et la fiabilité des processus de gouvernance.

Recommandation de la Cour relative aux dépenses courantes de la sensibilité Piraten

La Cour recommande de formaliser et d'instaurer des procédures administratives, financières et comptables afin de garantir l'exécution rigoureuse et transparente des opérations, de clarifier la répartition des responsabilités entre les intervenants et d'assurer la fiabilité du contrôle interne.

La Cour recommande d'opérer une séparation nette entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable, afin de réduire les risques d'erreurs et de prévenir toute irrégularité.

La Cour recommande d'instaurer un système de validation à plusieurs niveaux pour l'exécution des opérations bancaires, afin de renforcer le contrôle des flux financiers et de limiter les risques d'erreurs.

En ce qui concerne les fournisseurs, la Cour a établi un lien direct entre certains des prestataires et les députés de la sensibilité Piraten. En particulier, la Cour constate que certains députés de la sensibilité Piraten sont des bénéficiaires effectifs de ces sociétés et y exercent des fonctions d'associé, d'administrateur, de gérant ou de délégué à la gestion journalière.

La Cour constate qu'entre 2019 et 2023, quatre prestataires, dont un établi à l'étranger, présentant un lien direct avec deux députés, ont régulièrement fourni des services pour un montant total cumulé de 34 606,85 euros. Ces prestations relèvent des domaines du conseil, du développement informatique et de la gestion salariale. Le recours à ces prestataires a été fait sans mise en concurrence et sans documentation d'offres comparables, permettant d'attester l'objectivité de ces choix.

Recommandation de la Cour relative aux fournisseurs contractés par la sensibilité Piraten

La Cour recommande de mettre en place une procédure encadrant la sélection des fournisseurs pour les achats d'une certaine envergure, afin de garantir l'objectivité du processus, de renforcer la transparence et de prévenir tout risque de conflit d'intérêts.

La Cour constate que la sensibilité Piraten a mis en place un formulaire à remplir en interne, pour tout remboursement de dépenses avancées. Alors que cette procédure de remboursement a été, dans l'ensemble, respectée par les membres du personnel, la Cour relève néanmoins des irrégularités concernant les remboursements sollicités par un député, dans le sens où ce dernier n'a pas utilisé ladite fiche de remboursement.

En particulier, la Cour relève que :

- pour les remboursements en question, une approbation et un contrôle par une tierce personne fait défaut, ce qui augmente le risque de fraude,
- entre 2019 et 2023, les remboursements versés à ce député s'élèvent à 140 860,81 euros, contre 2 702,30 euros et 428,09 euros pour les deux autres députés,
- dans un tiers des cas, les pièces justificatives, telles que les factures, sont incomplètes ou, de surcroît, font défaut, ce qui ne permet pas de corroborer la nature et la finalité de ces dépenses,
- ces avances ont été réglées par la carte de crédit privée du député en question, en dépit de l'existence d'une carte de crédit professionnelle,
- le recours à une carte de crédit personnelle pour ce type de dépenses, peut, le cas échéant, donner indûment accès à des avantages personnels.

Recommandation de la Cour relative aux remboursements de dépenses avancées réalisés au sein de la sensibilité Piraten

La Cour recommande de recourir exclusivement à des cartes de crédit professionnelles pour couvrir les dépenses incombant à la sensibilité Piraten. Le recours à la carte de crédit privée à cette fin est à proscrire.

4. Dépenses pour la communication externe et les relations publiques

La Cour relève qu'en pratique, la distinction entre la communication des groupes et sensibilités et celle propre des partis politiques peut s'avérer délicate, notamment en raison de la proximité des positions politiques entre un groupe, voire une sensibilité, et son parti.

À défaut de règle au niveau national, la Cour propose de puiser dans la jurisprudence allemande pour identifier les critères à retenir pour départager les activités de communication externe des groupes et sensibilités de celles des partis politiques¹¹ :

- les **activités parlementaires** des groupes et sensibilités sont **orientées vers l'intérieur**, donc **vers le parlement**, tandis que les activités du parti politique sont orientées vers l'**extérieur** et contribuent à la **formation de l'opinion publique** (« Meinungsbildung »),

¹¹ Voir dans ce contexte, 1) Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof. Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes. Drucksache 20/12700. Deutscher Bundestag, 2024, p. 6.; 2) Abschließender Bericht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz über die Prüfung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz. Landtag Rheinland-Pfalz – 13. Wahlperiode. Drucksache 13/6317. Landtag Rheinland-Pfalz, 2000, p. 16; 3) Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, pp. 26 et 28; 4) Bericht nach § 99 BHO zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen. Bundesrechnungshof, 2021, pp. 6 et 7.

- les **activités de communication externe et de relations publiques** des groupes et sensibilités doivent être **strictement liées** (« akzessorisch ») **avec l'activité parlementaire** exercé par ces derniers (autrement dit, calquées sur des activités préalablement exercées et sur lesquelles ils souhaitent informer le public).

Pour la sensibilité Piraten, la Cour constate une communication incomplète des justificatifs liés aux annonces publicitaires. Uniquement 40 596,34 euros, soit 36,88% du montant sollicité des annonces publicitaires, ont été transmis à la Cour.

En l'absence de pièces justificatives, la Cour ne peut établir de corrélation entre les dépenses publicitaires de la sensibilité et ses activités parlementaires et, partant, de statuer sur l'éligibilité de ces dépenses

Recommandations de la Cour relatives aux dépenses pour la communication externe et les relations publiques de la sensibilité Piraten

La Cour recommande que les activités de relations publiques et de communication financées de la sensibilité Piraten soient identifiables comme telles. Une telle identification peut se faire, notamment, par l'intermédiaire de l'insertion d'un élément graphique identifiable propre à la sensibilité Piraten (tel qu'un logo), se distinguant clairement de celui du parti et permettant d'opérer une différenciation nette entre leurs communications respectives.

La Cour recommande également d'établir une convention entre la sensibilité Piraten et le parti politique, déterminant les modalités de prise en charge respective des dépenses relatives aux communications conjointes.

Enfin, la Cour préconise également de réfléchir à une ligne de conduite en matière de communication externe des groupes et sensibilités en période préélectorale. Dans ce contexte, elle relève que dans la législation allemande applicable aux groupes et sensibilités¹² il est précisé que six semaines avant les élections législatives allemandes ou des élections européennes, les activités de relations publiques des groupes et sensibilités doivent se limiter strictement à des événements parlementaires particuliers (p.ex. des interventions en séance plénière ou dans le cadre d'heures de questions). Dans son avis sur les dispositions en question¹³, la Cour des comptes allemande soulève encore le caractère limitatif de la notion d'« événement parlementaire particulier ». En particulier, elle relève 1) qu'une activité parlementaire quelconque exercée par le groupe et la sensibilité ne saurait être d'office qualifiée d'évènement parlementaire particulier et, 2) que l'évènement parlementaire particulier doit relever de l'actualité, c'est-à-dire avoir lieu durant la période préélectorale en question.

5. Déplacements professionnels

La Cour constate que les frais de déplacements professionnels, financés par le biais du crédit de fonctionnement octroyé à la sensibilité Piraten sont insuffisamment documentés. Les

¹² Article 55 du « Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz - AbgG) ».

¹³ Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof. Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes, Drucksache 20/12700. Deutscher Bundestag, 2024, p. 12.

déplacements à l'étranger sous revue ont été entrepris par un seul et même député. Parmi ces déplacements, une grande majorité sont préfinancés par le député en question, en contrepartie du remboursement des frais avancés par la suite.

Dans ce contexte, la Cour constate qu'aucun formulaire officiel, agenda des conférences ou toute autre pièce justificative n'a été présentée pour réclamer le remboursement de ces frais. Seuls les billets d'avion et/ou de train ainsi que les factures d'hôtel étaient annexées. En absence de pièces justificatives, notamment un agenda formalisé des rencontres susmentionnées ou encore l'invitation à cet événement, la Cour n'est pas en mesure de vérifier la finalité de ces déplacements.

Pour certains déplacements spécifiquement analysés par la Cour, cette dernière a pu identifier :

- des déplacements professionnels sans lien avec les activités parlementaires,
- des déplacements professionnels (notamment au Brésil) afférant au parti politique, et
- l'absence de procédures relatives aux déplacements professionnels.

Le Vice-président précise que dans le cadre des contradictoires avec la sensibilité Piraten, le député en question a signalé son désaccord avec la Cour pour ce qui est de la finalité des déplacements à l'étranger en question. Alors que selon ce député, ces déplacements auraient un lien avec les activités parlementaires exercées par la sensibilité Piraten, la Cour note toutefois que cette interprétation n'est pas partagée par les deux autres députés de la sensibilité Piraten¹⁴, qui, eux, étaient d'avis que les déplacements (notamment celui au Brésil) sont liées à des activités du parti politique « Piraten ».

Recommandations de la Cour relatives aux déplacements professionnels réalisés par la sensibilité Piraten

La Cour recommande de procéder à la mise en place d'une procédure régissant les déplacements professionnels. Celle-ci devrait inclure, d'une part, un processus de validation préalable des déplacements, et d'autre part, une procédure de remboursement des frais de voyage. Cette procédure devrait également encadrer les annulations des déplacements professionnels.

La Cour estime en outre qu'il incombe à la Chambre des Députés de définir des lignes directrices claires et précises concernant l'utilisation du crédit de fonctionnement, notamment en ce qui concerne les déplacements.

6. Frais de restauration

La Cour note que le compte « frais de représentation » de la sensibilité Piraten s'élève à 43 468,20 euros au cours de la période contrôlée et regroupe principalement des dépenses engagées auprès de sous-traitants pour l'acquisition de biens alimentaires et de boissons ainsi que des frais de restauration.

La Cour constate, dans ce contexte, que la documentation justificative relative aux frais de restauration se limite généralement aux factures et ne donne aucune indication sur la qualité et/ou le nombre de participants ou encore le contexte et la finalité des repas.

En l'absence de ces informations, la Cour ne peut établir de lien explicite entre ces dépenses et les activités parlementaires de la sensibilité et, de ce fait, n'est pas en mesure de se prononcer sur l'éligibilité de celles-ci. La Cour relève, de manière générale, que la nature des dépenses de restauration de faible valeur (inférieures à 250 euros), impliquant un nombre

¹⁴ Un de ces deux députés ne fait plus parti de la sensibilité Piraten depuis juillet 2024.

restreint de participants, soulève des interrogations quant à leur lien avec l'activité de la sensibilité Piraten. De ce fait, il convient d'évaluer si ces dépenses sont effectivement liées à des activités parlementaires ou si elles relèvent plutôt d'un usage privé ou informel et qui, à cet effet, ne respecteraient pas les critères d'éligibilité.

Recommandations de la Cour relatives aux frais de restauration de la sensibilité Piraten

La Cour recommande la mise en place d'une procédure encadrant la prise en charge des frais de restauration, dans un souci de transparence et de bonne gestion financière.

La prise en charge de ces frais devrait être soumise à l'obligation de fournir les renseignements suivants :

- le montant de la dépense,
- le jour et le lieu du repas,
- le nom et la qualité des personnes présentes,
- la finalité du repas,
- une copie détaillée de la facture indiquant le nom de l'établissement, ainsi que le prix des plats et des boissons consommés.

7. Prêts financiers envers des tiers

La Cour constate qu'au cours de la période sous contrôle, la sensibilité Piraten a accordé des prêts au parti politique « Piraten » et à l'un de ses députés :

- prêt (sans intérêts et sans contrat) de 9 000 euros accordé au parti politique « Piraten » en 2019,
- prêt (sans contrat) de 3 426,33 euros accordé au parti politique « Piraten » en 2019,
- prêt (sans contrat) de 32 747,40 euros accordé à l'un de ses députés en 2021.

La Cour relève que l'octroi d'un prêt ne relève pas des missions d'une sensibilité et constitue un emploi non conforme des fonds publics. La Cour tient également à souligner, qu'en dépit du remboursement opéré d'ores et déjà pour les prêts en question, le fait est constitué.¹⁵

Recommandation de la Cour relative aux prêts financiers envers des tiers octroyés au sein de la sensibilité Piraten

La Cour recommande de se conformer aux dispositions du Règlement CHD selon lesquelles les aides financières accordées sont exclusivement destinées à couvrir les dépenses ayant trait aux activités parlementaires.

8. Frais engagés à des fins privées

La Cour relève que, selon les dires d'un député de la sensibilité Piraten, celle-ci a pris en charge diverses dépenses à caractère privé ayant été engagées par des députés au cours des années 2022 et 2023. Ces dépenses s'élèvent à un montant total de 4 091,10 euros et comprennent notamment, des dépenses engagées auprès de restaurants, de coiffeurs, de garages, de prestataires de logiciels ainsi que de magasins d'informatique et de frais d'habillement.

III. Lignes directrices

La Cour a établi un certain nombre de lignes directrices touchant les domaines qui suivent :

¹⁵ La Cour renvoie dans ce contexte à la source qui suit : « Éléments constitutifs de l'article 240 du Code Pénal : Les Nouvelles, n° 3372 ».

- le statut juridique des groupes et sensibilités,
- les principales missions des groupes et sensibilités,
- les réserves financières des groupes et sensibilités,
- les marchés publics conclus par les groupes et sensibilités,
- le contrôle externe de la gestion financière des groupes et sensibilités.¹⁶

Dans ce contexte, le Vice-président tient à nouveau à souligner la nécessité de profiter de l'expérience de la Commission de l'Exécution budgétaire pour la mise en œuvre des recommandations afférentes, en ce que ces questions se sont déjà posées par le passé pour de nombreux établissements publics.

*

IV. Échange de vues

1. Remarques générales

Madame la Député Sam Tanson (déi gréng), Monsieur le Député Franz Fayot (LSAP), Madame la Députée Stéphanie Weydert (CSV), Monsieur le Député André Bauler (DP) interviennent successivement pour saluer le travail de la Cour et pour souligner son importance pour la mise en place d'un cadre en bonne et due forme pour le financement des groupes et sensibilités. Les députés tiennent en outre à souligner qu'il n'y a pas lieu de faire un amalgame entre la gestion financière de la sensibilité Piraten avec celle des autres groupes et sensibilités. Il est, en effet, nécessaire de considérer la gestion financière de la sensibilité Piraten, identifiée comme dysfonctionnelle par la Cour, comme un cas isolé.

Madame Tanson tient encore à attirer l'attention sur le fait que l'initiative de contrôler la situation financière de la sensibilité Piraten a été prise au niveau du Bureau et ne relève en aucun cas d'une démarche volontaire de la part de ladite sensibilité. Elle précise que l'initiative s'inscrit dans une suite logique de la volonté du Bureau d'encadrer la gestion de deniers publics par les groupes et sensibilités, à l'instar de ce qui est d'ores et déjà fait pour les établissements publics et pour les partis politiques.

En réponse à une question de Madame Tanson, relative aux suites que la Cour entend réserver aux faits décelés, le Vice-président ainsi que le Président de la Cour informent les députés sur leur intention de faire suivre le dossier et plus particulièrement les faits relevés aux points 5.3. à 5.8. du Rapport spécial¹⁷, au procureur d'État, conformément à 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale¹⁸. Par ailleurs, conformément aux articles 4, paragraphe 7, de la Loi Cour, la Cour a l'obligation d'informer la Chambre des Députés d'une telle démarche¹⁹.

Monsieur le Député Franz Fayot se rallie aux affirmations du Vice-président quant à la nécessité d'impliquer la commission qu'il préside dans les discussions liées à l'instauration

¹⁶ Cette partie n'ayant pas été présentée par la Cour, il est renvoyé à la présentation en annexe et au Rapport spécial, pp. 19-37.

¹⁷ Voir 5.3. Dépenses courantes, 5.4. Dépenses pour la communication externe et les relations publiques, 5.5. Déplacements professionnels, 5.6. Frais de restauration, 5.7. Prêts financiers envers des tiers, 5.8. Frais engagés à des fins privées, pp. 42-58 du Rapport spécial.

¹⁸ Article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant. »

¹⁹ Article 4, paragraphe 7, de la Loi Cour : « (...) Si [la Cour] estime qu'un fait ou qu'une situation portée à sa connaissance est de nature à pouvoir donner lieu à une poursuite pénale ou à une action disciplinaire, elle en informe la Chambre des députés et les autres instances concernées »

d'un cadre pour la gestion financière des groupes et sensibilités. Ensuite, il signale la nécessité pour la Chambre des Députés d'agir face aux faits soulevés par la Cour.

En lien avec cette dernière remarque de Monsieur Fayot, Madame la Députée Taina Bofferding (LSAP) pose directement la question à la Cour, de savoir si la Chambre des Députés devrait saisir le parquet.

Monsieur le Député Claude Haagen (LSAP) précise, dans ce contexte, que chaque député, dispose, de par sa fonction, d'une obligation légale de donner avis au procureur d'État lorsqu'il observe des faits susceptibles de constituer une infraction pénale.

À ces dernières interventions de la part du groupe politique socialiste, le Président précise qu'une telle décision sera prise au niveau du Bureau, à l'issue de la présente réunion et conformément à une décision qui a été prise par ce même organe en date du 23 juillet 2024.

Le Président de la Commission des Comptes, Monsieur Tom Weidig (ADR), prend la parole pour remercier la Cour pour son travail, en ce qu'il permettra d'améliorer la transparence dans la gestion financière des groupes et sensibilités. Il précise en outre, qu'en sus du contrôle des comptes annuels de l'Administration parlementaire, sa commission sera - conformément à une décision récente du Bureau - dorénavant responsable pour contrôler les comptes annuels des groupes et sensibilités politiques en collaboration avec la Cour.

Madame Weydert se rallie aux constats de la Cour selon lesquels, même en absence d'un cadre procédural précis, il est du devoir de toute entité publique, de gérer l'argent public qui leur est attribué en bon père de famille.

Monsieur le Député Marc Baum (déi Lénk) intervient pour mettre en exergue la gravité des faits et les conséquences néfastes qu'ils génèrent sur la confiance des citoyens dans la démocratie parlementaire. Il s'offusque en particulier des différents niveaux d'enrichissement personnel que les députés de la sensibilité Piraten ont cherché à atteindre, que ce soit dans le contexte des fournisseurs contractés, des prêts personnels octroyés ou des remboursements réalisés pour couvrir des paiements qui n'ont strictement aucun lien avec des activités parlementaires.

2. Questions de compréhension

Durant l'échange de vues, les questions de compréhension suivantes ont encore été posées :

- Madame Tanson : Quels sont les montants exacts impliqués dans les faits décelés par la Cour dans le cadre de son Rapport spécial ?
- Monsieur Weidig : 1) En ce qui concerne les remboursements réalisés à l'attention d'un député pour des paiements réalisés par l'intermédiaire d'une carte de crédit privée, comment se peut-il qu'il n'y ait pas d'extraits de ce compte pouvant être considérés comme des pièces justificatives ? 2) Pourquoi la Cour a-t-elle tenu à élaborer un rapport de manière anonyme, ne permettant pas de retracer les faits afférents aux députés de manière individuelle ? Existe-t-il une base légale pour une telle approche ?
- Madame Weydert : 1) Est-ce que le député n'était pas en mesure d'augmenter la limite de sa carte de crédit professionnelle, lui permettant ainsi d'éviter l'utilisation de sa carte de crédit personnelle ? 2) Qu'est-ce que la Cour insinue dans son Rapport spécial, lorsqu'elle affirme que l'utilisation de la carte de crédit privée donne droit à des « avantages en nature » ?
- Madame Bofferding : Considérant le caractère anonyme du Rapport spécial, la Cour peut-elle néanmoins indiquer si les faits y décelés sont attribuables à tous les trois députés qui étaient à ce moment membres de la sensibilité Piraten ou est-ce qu'il y a lieu de relever qu'un député se distingue en particulier par rapport aux autres ?

- Monsieur Baum : 1) Considérant qu'en Allemagne, les groupes et sensibilités sont considérés comme faisant partie intégrante de l'État et que leur gestion financière peut s'apparenter à celle d'un établissement public, comment ce cadre peut-il se transposer dans le contexte luxembourgeois ? 2) Quel sera à l'avenir l'approche à préconiser, en ce qui concerne le rapport entre les groupes et sensibilités et les partis politiques afférents (notamment pour leur gestion financière et budgétaire) ?

À ces questions, le Vice-président a donné les éléments de réponse qui suivent :

- Une note portant sur l'échantillon de contrôle et le détail des dépenses sera transmise aux députés après la réunion.²⁰
- La sensibilité Piraten n'a fourni aucune pièce justificative permettant de justifier le bien fondé des remboursements qui ont été réalisés pour couvrir des paiements réalisés par carte de crédit privée.
- La ligne de conduite actuelle de la Cour consiste à élaborer des rapports anonymes, qui ne permettent pas de retracer des faits concrets à des personnes individuelles. Dans cette même logique, la Cour a toujours tenu à ne pas divulguer des données personnelles dans le cadre de réunions de commission retransmises en direct, afin de préserver le droit à la protection des données personnelles des personnes visées. Cela dit, il est tout à fait possible de communiquer de telles informations personnelles à une commission dans le cas de réunions tenues à huis clos²¹.
- Tout comme les cartes de crédit personnelles, il est tout à fait possible d'augmenter les limites applicables aux cartes de crédit professionnelles. Dans la mesure où les trajets de ce député en question étaient nombreux, coûteux et en lien avec des activités parlementaires, il disposait, en théorie, de tous les arguments nécessaires lui permettant de demander une hausse des limites de sa carte de crédit professionnelle.
- Les « avantages en nature » mentionnés dans son Rapport spécial ont trait, entre autres, à des avantages en lien avec des assurances, des bonifications commerciales et des cartes de fidélité (p.ex. les cartes « Miles and More » auprès des compagnies aériennes).
- Les faits décelés dans la catégorie des « dépenses courantes » sont surtout attribuables à un député en particulier. Le député qui a entretemps quitté la sensibilité Piraten n'est pas visé par le Rapport spécial.
- À l'heure actuelle, il est impossible, sur un plan juridique, de faire un rapprochement entre un établissement public et un groupe ou une sensibilité politique au Luxembourg. La Cour estime simplement opportun de puiser dans l'expérience acquise dans le contrôle des établissements publics pour répondre aux différentes problématiques comptables et techniques qui se posent pour les groupes et sensibilités. Dans ce contexte, un premier jalon a d'ores et déjà été posé avec la publication 1) du Règlement du Bureau de la Chambre des Députés sur la gestion financière des groupes politiques et techniques ainsi que des sensibilités politiques et, 2) du Règlement de la Conférence des Présidents relatif aux activités parlementaires des groupes politiques, des groupes techniques et des sensibilités politiques.
- La Cour estime opportun d'analyser le cadre légal allemand existant, pour répondre à des questions qui se posent par analogie pour la Chambre des Députés et ayant trait, entre autres, à la définition des activités parlementaires et de la différence entre les groupes et sensibilités et les partis politiques.

²⁰ Voir « Note portant sur l'échantillon de contrôle et le détail des dépenses », en annexe.

²¹ Une confidentialité des informations est garantie dans le cadre du secret des délibérations prononcé par la commission conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement CHD : « Exceptionnellement, la commission peut décider de garder le secret des délibérations. »

Procès-verbal approuvé et certifié exact