



Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire
Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 13 janvier 2020

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 9 décembre 2019 (uniquement pour les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire)
 2. Rapport sur l'observation des dispositions de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2018
- Présentation du rapport par la Cour des comptes

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Mme Nancy Arendt épouse Kemp remplaçant M. Michel Wolter, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Gusty Graas remplaçant M. Guy Arendt, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Marc Gengler, Président, M. Tom Heintz, M. Claude Demuth, de la Cour des comptes

M. Jeff Fettes, Mme Minh-Xuan Nguyen, du Ministère d'Etat

Mme Francine Cocard, Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Martine Hansen, membre de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, M. Alex Bodry, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 9 décembre 2019 (uniquement pour les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire)

Le projet de procès-verbal est approuvé sans modification.

2. Rapport sur l'observation des dispositions de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2018 - Présentation du rapport par la Cour des comptes

I. Les observations de la Cour des comptes

1. Champ de contrôle

Le contrôle de la Cour porte sur l'observation par les partis politiques des dispositions visées à l'article 16 de la loi en question ainsi que sur l'observation du 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. La période de contrôle concerne l'exercice comptable 2018.

2. Les observations de la Cour

Article 2, alinéa 3

« La dotation, déterminée conformément aux alinéas qui précèdent, ne peut excéder 75 pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné. »

Il ressort de l'analyse de la Cour des comptes que le seuil de 75% a été respecté par tous les partis politiques, à l'exception du parti Piratepartei Lëtzebuerg.

En effet, dans la comptabilité du parti Piratepartei Lëtzebuerg sont repris des dons en nature pour un montant de 30 772,85 EUR. Un membre du parti a payé des frais de campagne tout en renonçant à un remboursement. Toutefois, ces frais ont été repris dans les charges en comptabilisant, en contrepartie, des dons dans les produits. La Cour a donc fait abstraction de ces recettes en les déduisant des recettes globales.

Article 6

« Afin de bénéficier d'un financement public, le parti politique doit déposer auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat :

1. ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national du parti ainsi que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants ;
2. un relevé de ses donateurs et des dons conformément à l'article 9 ;

3. ses comptes et bilans conformément à l'article 14.

Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée auprès de l'administration parlementaire.

Les comptes et bilans des partis politiques sont publiés sur le site Internet de la Chambre des Députés. »

La Cour constate que tous les partis politiques bénéficiant d'un financement public ont déposé leurs statuts ainsi que la liste des dirigeants auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat. Les partis ont déposé un relevé de leurs donateurs et des dons supérieurs à deux cent cinquante euros auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Par ailleurs, tous les partis politiques ont déposé leurs comptes et leurs bilans.

Article 8

« Seules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons aux partis politiques et à leurs composantes. On entend par don à un parti politique aux fins de la présente loi, tout acte volontaire en vue d'accorder à un parti un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire.

Les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis. Il en est de même des dons faits par des associations, groupements ou organismes ne jouissant pas de la personnalité juridique.

Les dons anonymes sont interdits. »

Sur base des listes communiquées par les partis politiques, la Cour constate que les partis, respectivement leurs composantes, n'ont accepté que des dons qui provenaient de personnes physiques.

Aucun don anonyme ne figurait sur les listes fournies par les partis.

Article 9

« L'identité des personnes physiques qui font, sous quelque forme que ce soit, des dons à des partis politiques et à leurs composantes, est enregistrée par le bénéficiaire.

Toute composante d'un parti doit déclarer à l'organe national compétent les donateurs et les dons recueillis par elle, nonobstant son autonomie statutaire.

Les partis politiques dressent un relevé des donateurs avec indication des dons en numéraire et l'évaluation des dons en nature dépassant deux cent cinquante euros.

Le relevé des dons annuels en numéraire et en nature supérieurs à deux cent cinquante euros est déposé chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés, conformément à l'article 6. »

Tous les partis politiques ont recueilli les identités des donateurs, et ce tant au niveau de la structure centrale qu'au niveau des composantes du parti.

Par ailleurs, tous les partis ont déposé auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés, le relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros.

Tous les partis, à l'exception des partis ADR et Piratepartei Lëtzebuerg, avaient déposé un relevé incorrect. Sur demande de la Cour, les partis concernés ont déposé un relevé ajusté auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés.

A noter également que la loi du 16 décembre 2011 portant entre autres modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 a ajouté un nouvel article 93*bis* dont l'alinéa 4 est libellé comme suit : « Les articles 8, 9 et 17 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques sont applicables, sauf adaptation des termes, à tous les partis politiques, groupements de candidats ou candidats se présentant aux élections législatives ou européennes. » Cette mesure s'applique à partir du 1^{er} janvier 2012.

Dans ce contexte, le Ministre d'Etat avait adressé un courrier aux partis « Kommunistesch Partei Lëtzebuerg (KPL) », « Partei fir Integral Demokratie (PID) », « déi Konservativ », « Demokratie » et « Volt Luxembourg » dans lequel il rappelait que « dans le cas où votre parti politique aurait recueilli au cours de l'exercice 2018 des dons en numéraire et en nature supérieurs à deux cent cinquante euros, je vous invite formellement à me faire parvenir, avec copie au Président de la Chambre des Députés, un relevé de vos donateurs et des dons en question pour le 31 juillet 2019 au plus tard ».

Les partis KPL, déi Konservativ et Demokratie avaient initialement déposé des relevés incorrects. Tous les trois partis ont introduit par la suite des relevés ajustés. Le parti PID a formellement répondu n'avoir enregistré aucun don supérieur à deux cent cinquante euros pour l'exercice 2018. Le parti Volt Luxembourg n'a pas réagi au courrier du Ministre d'Etat.

Article 10

« Les versements que les mandataires font personnellement à leur parti politique ou à ses composantes sur base des rémunérations ou indemnités touchées en leur qualité de mandataires politiques ne sont pas considérés comme dons à condition de ne pas dépasser les montants fixés par les partis politiques ou leurs composantes dans leurs règlements internes. Les versements dépassant ces montants sont considérés comme dons. »

Le contrôle de la Cour ne donne pas lieu à des observations particulières.

Articles 11, 12 et 13

Les articles 11, 12 et 13 traitent de la comptabilité des partis politiques.

L'article 11 dispose que « chaque structure centrale d'un parti politique est obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive. Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la situation financière, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des commissaires aux comptes. Nonobstant l'autonomie statutaire, toute composante d'un parti sans exception doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle. »

L'article 12 dispose que « la structure centrale du parti politique est tenue d'arrêter chaque année, avant le 1^{er} juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1^{er} janvier jusqu'au 31 décembre de chaque année. Les comptes arrêtés par le parti

politique comportent l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive. Les comptes, ainsi que la liste des donateurs sont alors transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique. »

L'article 13 dispose que « le compte des recettes comprend :

1. les cotisations des membres ;
2. les contributions des mandataires ;
3. les dons, donations ou legs ;
4. les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier ;
5. les recettes provenant de manifestations et de publications ;
6. les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire ;
7. les recettes diverses ;
8. les contributions versées par les composantes du parti ;
9. les dotations publiques.

Le compte des dépenses comprend :

1. les frais de fonctionnement ;
2. les frais de formation, d'études et de recherches ;
3. les dépenses en rapport avec les manifestations et publications ;
4. les dépenses électorales ;
5. les cotisations à des organisations et associations internationales ;
6. les dotations accordées aux autres composantes du parti ;
7. les dépenses en rapport avec le patrimoine mobilier et immobilier ;
8. les dépenses diverses.

Un règlement grand-ducal peut fixer un plan comptable uniforme, préciser la forme des comptes et bilans et déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité. »

Structures centrales des partis politiques

La Cour note que le règlement grand-ducal du 23 novembre 2010 a fixé un plan comptable uniforme à tenir par les partis politiques, précisé la forme des comptes et bilans et déterminé les modalités de la tenue de la comptabilité que les partis politiques doivent appliquer à partir de l'exercice 2011.

Tous les partis politiques tiennent leur comptabilité à l'aide d'un logiciel de comptabilité.

- **Le parti Piratepartei Lëtzebuerg**

De prime abord, la Cour constate que le parti, comme déjà lors des exercices antérieurs, n'a pas communiqué nombre de documents et renseignements dans un délai permettant à la Cour de les traiter de manière convenable.

En ce qui concerne la présentation des comptes annuels ainsi que la tenue de la comptabilité, la Cour fait les constatations suivantes :

○ Le parti a procédé à des modifications au niveau des chiffres comparatifs 2017 (constat déjà fait pour les exercices précédents). En effet, les créances et les dettes ont été augmentées d'un montant identique conduisant par conséquent à une hausse du total actif et passif au bilan. De même, les « autres charges externes » ont été augmentées conduisant à une hausse de la perte de l'exercice 2017. La Cour tient à préciser que les comptes 2017 se trouvaient arrêtés et que des régularisations éventuelles auraient dû se faire au niveau de l'exercice 2018. Confronté à ce constat, le parti n'a pas pu donner des explications valables.

○ Dans le cadre de son contrôle, la Cour a demandé un grand-livre des comptes afin de pouvoir retracer les écritures comptables. Or, le grand-livre transmis ne correspond pas aux comptes annuels déposés (différence au niveau des comptes fournisseurs et des comptes de charges). Par conséquent, la Cour a demandé la communication d'un grand-livre reprenant l'intégralité des écritures comptables. Cette demande n'a pas pu être satisfaite par le parti alors que ce dernier n'est pas en possession d'une autre version du grand-livre.

○ Le parti comptabilise essentiellement sur base des flux financiers. Il en découle un risque que des opérations se rapportant à l'exercice ne se retrouvent pas dans les comptes de l'exercice concerné. Dans ce contexte, la Cour rappelle l'article 4 du règlement grand-ducal du 23 novembre 2010 qui prévoit que « toute comptabilité est tenue selon un système de livres et de comptes conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double. Toutes les opérations sont inscrites sans retard, de manière fidèle et complète et par ordre de dates, dans un livre journal. »

○ Dans les comptes annuels sont repris deux comptes bancaires qui n'appartiennent pas au parti. En effet, selon le coordinateur du parti, les titulaires de ces comptes sont la « sensibilité politique » respectivement la circonscription Sud du parti. Des opérations effectuées en 2018 sur ces deux comptes sont reprises dans la comptabilité et les soldes des deux comptes bancaires en fin d'exercice figurent parmi les avoirs bancaires du parti.

○ Pour un autre compte bancaire, le parti relève qu'il a été clôturé en octobre 2018. Or, d'après le grand-livre transmis à la Cour, ledit compte a été mouvementé en novembre 2018 et présente un solde positif au 31.12.2018. Ce solde est d'ailleurs repris dans les avoirs bancaires au niveau des comptes annuels. Dans ce contexte, la Cour a demandé la transmission d'une copie de l'extrait bancaire au 31.12.2018, respectivement de la preuve de clôture en octobre 2018. Au moment de la rédaction du présent rapport, le parti n'a pas encore donné de suite favorable à cette demande.

○ Le parti a acquis deux véhicules en 2018 :

- En mars 2018, un véhicule a été acheté pour 15 000 euros. D'après le contrat de vente, le véhicule en question a été acquis par la circonscription Sud du parti. Cette acquisition ne doit donc pas figurer dans les comptes du parti, mais dans ceux de la circonscription.

Par ailleurs, dans la comptabilité du parti, le véhicule est repris en immobilisations en créditant un compte bancaire sans passer par un compte fournisseurs. Vu qu'il s'agit d'une immobilisation corporelle, un amortissement s'impose afin de prendre en charge l'immobilisation sur sa durée d'amortissement. Or, la Cour constate qu'aucune dotation pour amortissement n'a été comptabilisée.

- En avril 2018, un autre véhicule a été acheté pour 9 000 euros via une entreprise interposée (société de consultance) et comptabilisé sous le compte « Autres honoraires ». La facture sous-jacente à cette acquisition renseigne que l'entreprise interposée a acquis le véhicule sans TVA auprès d'une entreprise allemande et l'a refacturé au même prix, augmenté de la TVA luxembourgeoise, au parti Piratepartei Lëtzebuerg. Le montant intégral de cette acquisition est repris en charges et le véhicule n'est donc pas repris en immobilisations.

o La comptabilité du parti comprend des frais pour un montant total de 30 772,85 euros effectués à titre personnel par un membre du parti dans le cadre de la campagne électorale. Les factures y relatives ont été payées par ce membre (candidat aux élections). Le parti a repris ces frais dans sa comptabilité. Etant donné que le membre ayant payé les factures a renoncé à un remboursement, un don pour un montant équivalent a été enregistré dans la comptabilité du parti.

S'agissant donc d'écritures comptables sans flux financiers, la Cour est d'avis que ces frais et ce don n'auraient pas dû être repris en comptabilité. En effet, le membre, qui a payé à titre personnel les factures, aurait dû établir une demande de remboursement à comptabiliser dans les comptes du parti. Après que le parti aurait honoré sa dette envers son membre par un remboursement, le membre aurait pu faire un don au parti. Dans le présent cas, la Cour relève qu'il s'agit d'un don en nature et elle n'en a donc pas tenu compte dans le cadre du calcul du seuil de 75% prévu à l'article 2, alinéa 3 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

Par ailleurs, la Chambre des députés a adressé un courrier à la Cour des comptes en date du 24 septembre 2019 accompagné d'une série de publications dont certaines ont été distribuées à tous les ménages de la circonscription Est dans le cadre de la campagne électorale menée par le parti Piratepartei Lëtzebuerg pour les élections législatives de 2018.

Dans ce courrier, il a été précisé que « la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se demande si les dépenses liées à ces publications sont conformes à la loi et si elles ont été retracées dans la comptabilité du parti politique concerné ».

A côté des constats formulés ci-dessus concernant les dépenses pour un montant total de 30 772,85 euros, l'examen des documents transmis par la Chambre des députés a permis de dégager qu'il existe une publication d'une maison d'édition pour laquelle aucune facture n'a été communiquée par le parti et pour laquelle aucune trace ne se trouve ni dans les comptes du parti ni dans le compte rendu de la situation financière de la circonscription Est.

En outre, les documents transmis par la Chambre des députés comprennent encore une fiche publicitaire d'un entrepreneur qui, suivant la Chambre des députés, a été distribuée ensemble avec des publications du parti politique Piratepartei Lëtzebuerg. Se pose donc la question de la prise en charge des frais de distribution.

La Cour a donc demandé au parti des précisions à ce sujet. Elle a obtenu les informations suivantes :

- concernant les publications sans émission de factures, le parti, dans sa réponse, se réfère à la prise de position de la maison d'édition et précise « avoir reçu apparemment un don en nature d'une personne morale sous forme d'une annonce publicitaire qui n'a pas été

sollicité par nos soins, ce qui serait contraire à la loi relative au financement des partis politiques. ».

En effet, la maison d'édition, dans sa prise de position, renseigne, entre autres, que :

« Bezugnehmend auf die angeblich „fehlenden Rechnungen“ der Partei „Piratenpartei Lëtzebuerg“, speziell der „Piraten“ im Bezirk Osten, teile ich Ihnen mit, dass es hinsichtlich der Veröffentlichungen von Artikeln, Kolumnen und Anzeigen keine Rechnungsstellung gab. Aus diesem Grund kann die Partei „Piratenpartei Lëtzebuerg“ keinerlei Rechnungen unseres Medienunternehmens vorlegen.

Dies begründet sich aus der Tatsache, dass es sich bei den Veröffentlichungen in unseren Medien um:

a) (...)

b) (...)

c) *Anzeigen handelte, die wir freiwillig und kostenlos in unseren Medien veröffentlicht haben. Unsere Mediengruppe zählt schon seit Jahren zu den Unterstützern des Tierschutzes. So dient unsere Zeitschrift „xxx“ seit jeher als publizistischer Rahmen für die Veröffentlichungen der Tierschutzorganisation „xxx“, die von Herrn xxx gegründet wurde. Mit den Anzeigen in unseren Medien haben wir als Verlagsgruppe sein Engagement gegen Tierquälerei unterstützt und ihm die politische Möglichkeit geboten, sich noch intensiver für das Tierwohl einzusetzen. Dies geschah auf rein freiwilliger Basis. Deshalb kann auch hier seitens der Partei „Piratenpartei Lëtzebuerg“ oder den „Piraten“ im Bezirk Osten keine Rechnung vorgelegt werden. ».*

- concernant une éventuelle distribution commune, le parti renvoie à une prise de position de l'entreprise en charge de la distribution qui affirme que lesdits documents *« ont été distribués la même date avec plusieurs autres documents publicitaires commerciales (...) ». Les deux distributions nous ont été commandées séparément (...). Nous n'avons pas pu constater un lien entre les deux commandes. ».*

Au vu de ce qui précède, la Cour constate que le parti Piratepartei Lëtzebuerg a bénéficié d'une annonce publicitaire dans une publication d'une maison d'édition sans émission de facture. Il s'agit donc d'un don en nature de la part d'une personne morale, ce qui est interdit par la loi modifiée relative au financement des partis politiques.

○ Dans le cadre des élections législatives 2018, le parti avait conclu un accord de coopération avec le parti « Partei fir Integral Demokratie (PID) ». Suivant cet accord, *« si la liste¹ atteint les 2% nécessaires pour le financement des partis politiques alors une répartition du résultat financier sera établie comme suit:*

a) *Si la coopération se termine après les élections législatives, le montant à répartir sera de 70 000 €*

b) *Si la coopération se poursuit jusqu'aux élections européennes de 2019, le montant à répartir sera le montant alloué par suite du résultat des élections dans le cadre de la loi sur le financement des partis politiques.*

¹ Suivant l'article 1 de l'accord de coopération, les candidats des deux partis, qui participent aux élections législatives du 14 octobre 2018, se présenteront sur une seule liste, sous la dénomination de liste « PIRATEN ».

Tous les frais de la campagne seront déduits du montant à allouer sur base de factures acquittées.

L'excédent de cette opération sera attribué au prorata du nombre de suffrages reçus des candidats par parti sur les listes présentées en commun et payable 15 jours après le déboursement du montant respectif par le Gouvernement, et aura lieu en accord avec la loi si des recettes propres d'au moins 25% du montant peuvent être prouvées. »

La Cour est d'avis qu'un accord sur une redistribution des dotations étatiques n'est pas conforme à la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, et notamment à son article 4 qui dispose que « les fonds des partis politiques provenant du financement public conformément aux dispositions de la présente loi peuvent uniquement être affectés à des dépenses telles que définies à l'article 13, alinéa 2 de la présente loi et directement liées aux objectifs définis dans le statuts. ». L'article 13, alinéa 2 énumère la nature des dépenses à enregistrer sous le compte des dépenses tel que présenté à la page 10 de son rapport.

- **Le parti déi Lénk**

Le contrôle des comptes du parti déi Lénk au niveau de la structure centrale ne donne pas lieu à des observations particulières.

- **Le parti ADR**

Le contrôle des comptes du parti ADR au niveau de la structure centrale ne donne pas lieu à des observations particulières.

Toutefois, dans le cadre de son contrôle, la Cour avait, entre autres, demandé la communication d'un contrat de travail. Ledit contrat n'avait pas encore été transmis au moment de la rédaction du présent rapport.

- **Le parti Déi Gréng**

Des erreurs s'étaient glissées dans la présentation des comptes annuels, et ce aussi bien au niveau des chiffres de l'exercice sous contrôle qu'au niveau des chiffres comparatifs. Après redressement, les comptes rectifiés ont été transmis au Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés.

Pour le reste, le contrôle des comptes du parti Déi Gréng au niveau de la structure centrale ne donne pas lieu à des observations particulières.

- **Le parti DP**

La Cour avait demandé des renseignements quant à une dette figurant sous le compte « Personnel – Rémunérations dues » et quant à une créance figurant sous le compte « Compte d'attente ». Au moment de la rédaction du présent rapport, la Cour n'a pas encore obtenu d'explications précises y relatives. La Cour est informée qu'une régularisation devrait se faire en 2019. Par ailleurs, la Cour a demandé des précisions concernant deux écritures figurant sous le compte « Intérêts sur compte à terme ». Au moment de la rédaction du présent rapport de telles précisions n'ont pas encore été fournies.

Pour le reste, le contrôle des comptes du parti DP au niveau de la structure centrale ne donne pas lieu à des observations particulières.

- **Le parti LSAP**

Le contrôle des comptes du parti LSAP au niveau de la structure centrale ne donne pas lieu à des observations particulières.

- **Le parti CSV**

Le contrôle des comptes du parti CSV au niveau de la structure centrale ne donne pas lieu à des observations particulières.

Concernant la présentation des comptes annuels, la Cour tient à préciser que des comptes ont été repris sous des postes inappropriés. En effet, le poste « Compte de régularisation » du passif du bilan comprend essentiellement des dettes devant figurer sous les postes « Dettes fournisseurs » respectivement « Dettes envers l'Etat ». De même, le poste « Autres remboursements (congé politique etc.) » au niveau des produits (6. Financement public) reprend des recettes pour un montant de 448 235 euros qui auraient dû figurer sous le poste « Remboursements frais de campagne électorale ».

Composantes des partis politiques

Conformément à l'article 11, la Cour a examiné si toutes les composantes des partis ont effectivement communiqué un compte rendu de la situation financière à la structure centrale, dûment validé par l'assemblée générale et contrôlé par les commissaires aux comptes.

- **Le parti Piratepartei Lëtzebuerg**

Les quatre composantes du parti Piratepartei Lëtzebuerg ont toutes présenté un compte rendu de la situation financière.

Un modèle a été élaboré pour la présentation des comptes et il a été utilisé par les quatre entités. Le modèle prévoit la signature du trésorier et des commissaires aux comptes. En plus, le modèle comprend une note indiquant que les comptes ont été approuvés par l'assemblée générale.

- **Le parti déi Lénk**

Les six composantes actives du parti déi Lénk ont toutes présenté un compte rendu de la situation financière.

Un modèle a été élaboré pour la présentation des comptes et il a été utilisé par les six entités. Le modèle prévoit la signature des réviseurs de caisse ainsi que la date de leur contrôle. Dans deux cas, la signature du deuxième réviseur de caisse fait défaut. Pour les six composantes, le rapport de l'assemblée générale a été transmis à la Cour des comptes indiquant que les comptes ont été validés par l'assemblée générale.

- **Le parti ADR**

Parmi les 16 composantes actives du parti ADR, quinze composantes ont présenté un compte rendu de la situation financière alors qu'une composante a transmis des documents se rapportant à l'exercice 2017.

Un modèle a été élaboré pour la présentation des comptes et il a été utilisé par les quinze entités ayant présenté un compte rendu. Le modèle prévoit les signatures du président, du caissier et des réviseurs de caisse. En plus, le modèle comprend une note à signer par le

président et le secrétaire indiquant que les comptes ont été validés par l'assemblée générale. Dans trois cas, la signature du secrétaire fait défaut.

- **Le parti Déi Gréng**

Parmi les 37 composantes du parti Déi Gréng, 36 composantes ont présenté des comptes rendus de leur situation financière, alors qu'une composante n'a transmis qu'une copie de l'extrait bancaire de début et de fin d'exercice.

Un modèle a été élaboré pour la présentation des comptes et il a été utilisé par les 36 entités ayant présenté un compte rendu. En plus, le modèle comprend un procès-verbal de l'assemblée générale qui indique la validation des comptes par l'assemblée générale et qui prévoit les signatures du président de l'assemblée générale, du trésorier et des réviseurs de caisse. Il est à noter que dans quatre cas les documents n'ont pas été dûment signés et que, par conséquent, la preuve de la validation des comptes par l'assemblée générale fait défaut.

- **Le parti DP**

Des 59 composantes actives du parti DP, 58 composantes ont présenté des comptes rendus.

Il existe un modèle pour la présentation des comptes qui prévoit les signatures du président, du trésorier et des réviseurs de caisse. En plus, le modèle comprend une note indiquant que les comptes ont été validés par l'assemblée générale. Toutefois, quatre composantes n'ont pas utilisé le modèle en question. Dans six cas, la preuve concernant la validation par l'assemblée générale fait défaut et, dans un cas, le relevé des donateurs fait défaut.

- **Le parti LSAP**

Des 65 composantes du parti LSAP, 61 composantes ont présenté des comptes rendus.

Il existe un modèle pour la présentation des comptes et il a été utilisé par toutes les entités, sauf une. Le modèle prévoit les signatures du trésorier, des vérificateurs de caisse et du président. En plus, le modèle comprend une note indiquant que les comptes ont été validés par l'assemblée générale. Pour une composante, les comptes n'ont pas été dûment signés et la preuve de la validation par l'assemblée générale fait défaut. Dans un cas le relevé des donateurs fait défaut.

- **Le parti CSV**

Des 104 composantes du parti CSV, 101 composantes ont présenté des comptes rendus.

Un modèle prévoyant les signatures du président, du secrétaire, du trésorier et des réviseurs de caisse a été élaboré pour la présentation des comptes. En plus, le modèle comprend une note indiquant que les comptes ont été validés par l'assemblée générale. Ce modèle a été utilisé par 100 composantes. Dans 22 cas, une ou plusieurs signatures font défaut. La preuve concernant la validation par l'assemblée générale manque dans deux cas. Par ailleurs, dans quatre cas, la Cour constate une différence entre les dons repris sur le relevé des donateurs et les dons inscrits dans les comptes.

II. LA CORRESPONDANCE AVEC LES CONTROLÉS (extraits)

1. La réponse du parti Déi Lénk

Le parti dei Lénk accepte le rapport de la Cour des comptes.

2. La réponse du parti ADR

Le parti ADR a fait parvenir à la Cour le relevé de comptes 2018 de la section locale Luxembourg-Ville ainsi qu'un contrat de travail d'une personne.

3. La réponse du parti LSAP

Le LSAP promet de maintenir ses efforts pour que toutes les composantes du parti respectent à la fois les délais et les procédures et transmettent les documents requis en bonne et due forme.

4. La réponse du parti déi gréng

Déi gréng regrettent que des erreurs se soient glissées dans le compte profits et pertes suite au traitement manuel de la version qui découle d'un plan comptable adapté pour les partis politiques, et essaient d'y palier en joignant une copie du compte qui suit le schéma des sociétés.

Le parti regrette que le compte rendu complet d'une section fasse défaut. Un dispositif qui prévoit des pénalités envers les sections qui n'observeraient pas l'ensemble des procédures a été mis en place tout en privilégiant évidemment les efforts en formation auprès des responsables de la trésorerie des composantes.

5. La réponse du parti DP

Le DP prend note des observations et recommandations de la Cour des comptes formulées dans le cadre de ce contrôle et est disposé à faire les efforts supplémentaires demandés par la Cour des comptes.

Le DP poursuivra ses efforts pour sensibiliser les sections à soumettre un relevé dans tous les cas de figure.

6. La réponse du parti CSV

Le CSV prie d'excuser son inadvertance lors de l'établissement des états financiers de l'exercice 2018.

Le parti poursuit sa campagne d'information et de formation interne, pour sensibiliser davantage encore, les différents trésoriers d'utiliser le formulaire prédéfini par la structure centrale, et de veiller à ce que les documents sont dûment complétés, signés et remis dans les délais prévus.

7. La réponse du parti Piratepartei Lëtzebuerg

Piraten a fait parvenir un rapport juridique annexé à ses réponses.

« Ad article 2, alinéa 3

Nous exprimons formellement notre désaccord avec la lecture de la Cour des comptes, notamment en ce qui concerne l'effective non-prise en considération des dons, émanés de la part de xxxxxxxxxxxxxxxx, à la hauteur de 30 772,85 euros.

Ad articles 6, 8, 9 et 10

Pas d'observations.

Ad articles 11, 12 et 13

En ce qui concerne les modifications des chiffres comparatifs, il s'agit d'une modification sans impact sur les exercices contrôlés. Il s'y ajoute qu'aucune base légale n'oblige en fait à la publication des chiffres comparatifs. Pour les comptes de l'exercice 2017 seuls les documents déposés auprès du ministère d'Etat et contrôlés par la Cour des comptes lors du rapport sur l'exercice 2017 font foi. La modification en question fut induite par le changement du prestataire comptable qui a agencé les comptes différemment.

Tout comme la Cour des comptes nous déplorons le fait que le prestataire comptable n'a ni mis à jour, ni fourni le grand-livre, demandé à plusieurs reprises.

S'il est vrai que le parti a comptabilisé essentiellement sur base des flux financiers, nous avons choisi un nouveau prestataire comptable expressément afin d'éviter ce problème pour l'exercice 2018. Malheureusement, nous constatons ce problème au mois de juin et n'avions donc plus eu la possibilité d'y remédier avant la date de dépôt de nos documents comptables. Des nouvelles procédures, comme l'arrêt trimestriel de nos comptes pour l'exercice 2019, ont été mises en place par nos soins, afin de répondre, dans le futur, de manière appropriée aux exigences prescrites par la Cour des comptes.

Indéniablement, les constatations 4 à 6 résultent d'un travail inadéquat du prestataire de comptabilité. En juin 2019, la collaboration avec ce prestataire a donc dû être résiliée et les mesures nécessaires pour garantir la bonne imputation des immobilisations et amortissements, furent une fois pour toutes mises en place.

Le véhicule acheté en mars 2018 a été revendu, sans perte, en 2019. En ce qui concerne l'imputation des comptes non liés au parti, nous sommes à plusieurs reprises intervenus auprès de notre prestataire comptable qui n'a cependant jamais donné une suite à nos remarques.

Au sujet de l'avant-dernier et du dernier constat, nous aimerions faire référence au rapport juridique annexé à la présente lettre.

Rapport juridique (annexe de la prise de position du parti Piratepartei Lëtzebuerg)

Luxembourg, le 16 décembre 2019

Par la présente, j'ai l'honneur de vous informer que le parti politique Piratepartei Lëtzebuerg, établi et ayant son siège social au 1A, rue de Luxembourg, L-8184 Kopstal (ci-après mon « Mandant »), m'a confié la défense de ses intérêts dans le cadre du contrôle de ses comptes de l'exercice 2018 par la Cour des comptes du Grand-Duché de Luxembourg.

Il ressort du rapport sur le financement des partis politiques 2018 de la Cour des comptes que plusieurs irrégularités auraient été constatées dans le bilan présenté par mon Mandant. Or, il y a lieu de noter que les comptes présentés pour l'exercice 2018 sont parfaitement conformes à la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, telle que modifiée (ci-après la « loi modifiée de 2007 »).

- *Quant au don à hauteur de 30 772,85.- EUR par l'intermédiaire du paiement de factures*

En ce qui concerne le don à concurrence de 30.772,85.- EUR (trente mille sept cent soixante douze euros et quatre-vingt-cinq centimes) qui provient d'un des membres du parti et qui résulte du paiement de plusieurs factures en relation avec la campagne électorale, la Cour des comptes « est d'avis que ces frais et ce don n'auraient pas dû être repris en comptabilité

», puisqu'il s'agit d'un don en nature et l'argent utilisé pour payer les factures en cause aurait dû passer par les comptes bancaires de mon Mandant. Or, cette analyse n'est aucunement fondée.

En vertu de l'article 8, alinéa premier, de la loi modifiée de 2007, « [s]eules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons aux partis politiques et à leurs composantes » et « [o]n entend par don à un parti politique aux fins de la présente loi, tout acte volontaire en vue d'accorder à un parti un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire ».

Les factures en cause ont été payées par une personne physique et il s'agit indubitablement d'un acte volontaire qui a accordé au parti un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire. Le financement d'une partie de la campagne électorale constitue un avantage au sens de l'article 8 précité et il est facilement évaluable en numéraire, comme il équivaut au montant payé sur base des factures susmentionnées.

Partant, le montant de 30 772,85.- EUR constitue un don au sens de la loi modifiée de 2007.

En application de l'article 13, alinéa premier, point 3, de la loi modifiée de 2007, « [l]e compte des recettes comprend [...] les dons, donations et legs ».

Le montant de 30 772,85.- EUR constituant un don au sens de la loi modifiée de 2007, mon Mandant avait l'obligation légale de l'inscrire dans le compte des recettes. La non-inscription de ce montant dans le compte des recettes aurait constitué une violation de la loi.

La loi modifiée de 2007 n'interdit pas les dons en nature et elle ne prévoit pas que les dons en nature ne puissent être pris en compte dans le cadre du calcul du seuil de 75% prévu à l'article 2, alinéa 3 de la loi modifiée de 2007.

Il en résulte que la décision de la Cour des comptes de ne pas tenir compte du montant de 30 772,85.- EUR pour calculer le seuil de 75% prévu à l'article 2, alinéa 3 de la loi modifiée de 2007 n'est aucunement fondée. Il y a lieu de tenir compte de ce montant pour calculer le seuil visé.

Il convient encore de souligner que le paiement direct des factures par le membre du parti et une demande de remboursement de ce montant avant de le reverser au parti sont deux actions qui reviennent au même résultat, qui consiste à constater que mon Mandant a bénéficié d'un don à concurrence de 30 772,85.- EUR.

- *Quant au prétendu don dû au bénéfice d'une annonce publicitaire dans une publication d'une maison d'édition sans émission de facture*

S'il est vrai qu'une maison d'édition a publié une annonce publicitaire sans émettre de facture, ce fait ne saurait nullement être reproché à mon Mandant, qui n'était pas au courant de cette annonce publicitaire et n'avait, à aucun moment, eu la moindre possibilité de refuser ce don en nature avant la publication de l'annonce en cause.

Etant donné que mon Mandant ne pouvait s'opposer à la publication de l'annonce visée, ceci ne peut avoir des conséquences négatives pour mon Mandant. En effet, conformément à la loi modifiée de 2007, il aurait refusé ce don en nature s'il avait été au courant de l'intention de la maison d'édition de publier cette annonce - quod non.

Partant, aucune violation de la loi modifiée de 2007 de la part de mon Mandant ne peut être constatée.

- *Quant à l'accord de coopération avec le parti « Partei fir Integral Demokratie (PID) »*

Selon son rapport, la Cour des comptes estime qu'un accord sur une redistribution des dotations étatiques n'est pas conforme à la loi modifiée de 2007, et notamment ses articles 4 et 13.

Or, l'article 13 de la loi modifiée de 2007 prévoit que « [l]e compte des dépenses comprend [...] les dépenses diverses ». La notion de « dépenses diverses » n'est pas précisée par la loi modifiée de 2007. Il en résulte qu'un parti est autorisé à accorder des dotations à une organisation politique qui a contribué à son succès électoral.

Au vu de l'accord entre mon Mandant et le parti « Partei fir Integral Demokratie (PID) », les deux formations politiques ont constitué une unité qui a présenté des listes électorales communes, sur lesquelles les candidats se sont présentés comme des candidats du parti Piratepartei Lëtzebuerg. Le nom du parti « Partei fir Integral Demokratie (PID) » n'est pas apparu.

Au vu des explications qui précèdent, il y a lieu de considérer que le parti « Partei fir Integral Demokratie (PID) » a soutenu mon Mandant, raison pour laquelle ce dernier pouvait légalement prévoir de reverser des dotations au parti « Partei fir Integral Demokratie (PID) ». Il s'agit tout simplement d'une dépense diverse.

En conséquence, aucune violation de la loi modifiée de 2007 ne peut être constatée.

Partant, il y a lieu de modifier le rapport sur le financement des partis politiques 2018 et constater que mon Mandant a présenté un bilan conforme à la loi modifiée de 2007. »

Discussion

M. Sven Clement (Piraten) rappelle que son parti est en désaccord formel concernant la non-prise en compte de dons de 30.772,85 euros dans le cadre du calcul du seuil de 75% (art. 2 alinéa 3). Il renvoie à l'avis juridique que son parti a annexé à leurs réponses. L'orateur estime qu'il incombe au Premier Ministre d'en tirer les conclusions qui lui semble justifiées.

En ce qui concerne le don de 30.772,85 euros, M. Clement note des « incohérences » dans le rapport de la Cour des comptes. La somme de 30.772,85 euros figure sur le relevé des donateurs de la structure centrale du parti et est reprise dans la comptabilité du parti.

La Cour des comptes répond que le don de 30.772,85 euros ne devrait pas figurer dans la comptabilité du parti. Les factures en question ont en effet été réglées par un membre du parti qui a voulu faire don de la somme au parti. Pour le faire figurer dans la comptabilité, le parti aurait dû rembourser l'intéressé. Celui-ci aurait alors, par la suite, pu faire un don en numéraire en bonne et due forme. Partant, il s'agit d'un don en nature accordé au parti qui ne peut être considéré pour le calcul du seuil de 75% prévu à l'article 2 de la loi modifiée de 2007 alors qu'il ne s'agit pas de recettes au sens de la loi.

D'après la Cour, seuls les dons en numéraire sont à reprendre en comptabilité ; les dons en nature sont uniquement à enregistrer sur le relevé des donateurs et à publier lorsque leur évaluation dépasse le seuil de 250 EUR.

La Cour précise encore que ni la loi de 2007 sur le financement des partis ni le 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 ont défini le « don en nature ».

Cette notion fut introduite par la loi de 2011 qui modifie l'article 9, alinéa 3 en le remplaçant par les dispositions suivantes: « Les partis politiques dressent un relevé des donateurs avec indication des dons en numéraire et l'évaluation des dons en nature dépassant deux cent cinquante euros.

Le relevé des dons annuels en numéraire et en nature supérieurs à deux cent cinquante euros est déposé chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat avec copie au Président de la Chambre des Députés, conformément à l'article 6. »

Cet article indique que le don en nature doit être évaluable.

M. Clement souhaite prendre position par rapport à la remarque concernant le grand-livre. Le parti serait intervenu plusieurs fois auprès de la société fiduciaire pour la rendre attentive aux conditions légales. Or, le comptable aurait refusé de donner une suite à la demande du parti de comptabiliser différemment et aurait de ce fait commis un refus de travail. Le parti aurait résilié le contrat et aurait déposé une plainte auprès de l'OEC (Ordre des Experts Comptables). La Cour a également constaté que le parti Piratepartei Lëtzebuerg a bénéficié d'une annonce publicitaire dans une publication d'une maison d'édition sans émission de facture. Selon la Cour des comptes, il s'agit d'un don de la part d'une personne morale, ce qui est interdit par la loi.

Quant à la publicité d'un entrepreneur, distribuée en même temps qu'une publication du parti, M. Clement trouve douteux que son parti soit mis en relation avec une entreprise de construction, alors qu'il y aurait juste eu le même distributeur. L'entreprise de distribution a pris position par écrit pour affirmer que lesdits documents « *ont été distribués la même date avec plusieurs autres documents publicitaires commerciales (...). Les deux distributions nous ont été commandées séparément (...). Nous n'avons pas pu constater un lien entre les deux commandes.* ».

M. le Président de la Cour des comptes explique que la Cour ne peut pas établir de jugement sur la situation où une personne morale a fait un don (en nature) à un parti politique, même si celui-ci n'en a pas demandé. La Cour doit simplement constater les faits.

M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, M. Alex Bodry (LSAP), rappelle que la Chambre des Députés est consciente de la problématique spécifique aux dons en nature. En date du 19 décembre 2019 a eu lieu le dépôt d'une proposition de loi (doc. parl. 7509) signée par MM. Marc Baum, Eugène Berger, Alex Bodry, Sven Clement, Gast Gibéryen, Léon Gloden et Mme Josée Lorsché, et donc soutenue par tous les partis représentés à la Chambre des Députés.

M. Bodry donne à considérer que la somme de quelque 30 000 euros est suffisamment importante pour que l'on puisse s'interroger sur sa provenance. Il s'agit, pour l'heure actuelle, de gérer la situation avec les moyens à disposition. L'orateur rappelle qu'au milieu de la publication se trouvait un dépliant publicitaire qui peut être considéré comme une action en faveur du parti Piratepartei Lëtzebuerg. Il pourrait dès lors s'agir d'une infraction pénale. M. le Président suggère que le Parquet soit saisi du dossier, conformément à l'article 23, paragraphe 2 du Code de Procédure pénale².

² Art. 23. (L. 16 juin 1989)

(1) Le procureur d'Etat reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner.

(2) (L. 13 février 2011) 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.

(3) (L. du 10 août 2018) Paragraphe abrogé.

En rappelant les faits constatés par la Cour des comptes, M. Léon Gloden (CSV) constate que se pose effectivement la question comment pourrait réagir un parti auquel une personne morale malveillante aurait fait parvenir un don en nature. Or, le parti Piratepartei Lëtzebuerg ne s'est pas distancié de la publication de la brochure, ni du dépliant publicitaire figurant au milieu d'une publication en relation avec un de ses candidats. Il est difficile de s'imaginer que personne ne s'est rendu compte d'un tel don. M. Gloden se rallie dès lors à la conclusion du Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

M. Clement rétorque que la société en question n'est, selon les informations dont il dispose, pas contrôlée par le candidat de la circonscription Est. Son parti a en outre l'intention de donner une suite au constat établi par la Cour des comptes. Il critique par ailleurs que le contenu du rapport ait déjà été connu par la presse avant sa présentation à la Chambre des Députés. Mme la Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire rappelle que la Cour des comptes est dans l'obligation de faire parvenir son avis à la Chambre avant le 30 décembre. Le cercle des personnes qui auraient pu continuer l'information à la presse est donc relativement large.

M. le Président de la Cour des comptes suggère que la ComExBu aborde, dans une réunion ultérieure, la question de la transmission des rapports et avis de la Cour des comptes à la Chambre des Députés pour éviter que les contenus de ces documents soient divulgués avant la réunion respective.

Décisions

A l'exception de M. Clement qui vote contre, les membres des deux commissions parlementaires décident de faire leurs conclusions de la Cour des comptes.

Les membres des deux commissions décident à l'unanimité de saisir le Procureur du dossier.

* * *

Luxembourg, le 29 janvier 2020

La Secrétaire-administrateur,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle de
l'exécution budgétaire,
Diane Adehm

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

(4) (L. 8 mars 2017) Le procureur d'Etat avise dans les dix-huit mois de la réception de la plainte ou de la dénonciation, la victime des suites qu'il donne à l'affaire y compris, le cas échéant, du classement de l'affaire et du motif sous-jacent.

(5) (L. 8 mars 2017) Lorsque l'affaire est classée, l'avis précise les conditions dans lesquelles la victime peut engager les poursuites par voie de citation directe ou de plainte avec constitution de partie civile. Lorsque les peines encourues de par la loi, au titre des faits, sont des peines criminelles ou des peines correctionnelles, l'avis comporte l'information que la victime peut s'adresser au procureur général d'Etat qui a le droit d'enjoindre au procureur d'Etat d'engager des poursuites.