

Commission de l'Exécution budgétaire

Commission des Institutions

Procès-verbal de la réunion du 22 janvier 2024

Ordre du jour :

Réunion jointe

1. Rapport de la Cour des comptes sur l'observation des dispositions de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2022

- Présentation du rapport par la Cour des comptes

Réunion avec les membres de la Commission de l'Exécution budgétaire uniquement

2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 1^{er} et 11 décembre 2023
3. Mise à jour de la procédure relative aux rapports spéciaux de la Cour des comptes
4. Lancement de la procédure d'appel d'offres pour le mandat du réviseur d'entreprises en charge de l'audit des comptes annuels de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher
5. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Barbara Agostino (remplaçant M. Guy Arendt), M. Maurice Bauer, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, M. Fred Keup, M. Gérard Schockmel, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission de l'Exécution budgétaire

M. David Wagner, observateur délégué

Mme Barbara Agostino (remplaçant M. Guy Arendt), M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Liz Braz, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Françoise Kemp (remplaçant Mme Nathalie Morgenthaler), M. Ben Polidori, Mme Sam Tanson, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission des Institutions

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Tom Heintz, Conseiller à la Cour des comptes
Mme Véronique Weber, Auditeur à la Cour des comptes

Mme Minh-Xuan Nguyen, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener et Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission de l'Exécution budgétaire

*

Réunion jointe

1. Rapport de la Cour des comptes sur l'observation des dispositions de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2022

- Présentation du rapport par la Cour des comptes

Un Conseiller de la Cour des comptes prend la parole pour présenter le rapport de la Cour des comptes sur l'observation des dispositions de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2022¹.

Article 2, alinéa 6 :

« Les dotations, déterminées conformément aux alinéas qui précèdent, ne peuvent excéder quatre-vingt pourcent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné. Les partis politiques ne sont pas autorisés à exercer, à titre habituel, des actes de commerce au sens des articles 1^{er} à 3 du Code de commerce. »

La Cour constate que le seuil de 80% a été respecté par tous les partis politiques et que, sur base des documents comptables, les partis politiques n'ont pas exercé, à titre habituel, des actes de commerce.

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 sont conformes aux dispositions de l'article 6.

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.

¹ Rapport sur l'observation des dispositions de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2022 (cf. annexe).

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 respectent les dispositions de l'article 8 et n'ont accepté que des dons qui provenaient de personnes physiques.

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. »

La Cour constate que 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, avec copie au Président de la Chambre des Députés, un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros.

La loi du 16 décembre 2011 portant entre autres modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 a ajouté un nouvel article 93bis 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. ». Partant, tous les partis politiques, groupements de candidats ou candidats se présentant aux élections législatives ou européennes doivent également garantir une transparence au niveau de leurs dons. Cette mesure s'applique depuis le 1^{er} janvier 2012.

Comme toutes les années, le ministère d'État avait informé les partis politiques, groupements de candidats ou candidats qui ne bénéficient pas d'un financement public que, s'ils ont recueilli au cours de l'exercice des dons en numéraire et en nature supérieurs à deux cent cinquante euros, ils sont invités à lui faire parvenir, avec copie au Président de la Chambre des Députés, un relevé des donateurs et des dons en question. La Cour constate qu'aucun des partis politiques contactés par le ministère d'État n'a indiqué avoir reçu des dons en numéraire et en nature supérieurs à deux cent cinquante euros.

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 relatif à l'article 10 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 ne donne pas lieu à des observations particulières.

Articles 11, 12 et 13 :

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. »

De manière générale, la Cour constate ce qui suit :

- Tous les partis politiques tiennent leur comptabilité à l'aide d'un logiciel de comptabilité ;
- Il arrive que les partis politiques et les groupes/sensibilités politiques se partagent les frais découlant d'activités communes (manifestations, publications, site internet, etc.). Ainsi, une des deux entités procède au règlement intégral de la facture du prestataire de services et demande par la suite un remboursement « au prorata » à l'autre entité par émission d'une facture. La Cour estime qu'une prise en charge de ces dépenses par les deux entités n'est pas contraire à la loi si la quote-part de la prise en charge respective est clairement établie en fonction du degré de participation de chaque entité dans l'activité commune. Toutefois, la Cour recommande, en sus de l'émission d'une facture pour le remboursement, que les deux entités établissent une convention déterminant les modalités de prise en charge des dépenses y relatives ;

- Pour plusieurs partis, des factures ont été comptabilisées en 2022 alors qu'elles auraient dû être reprises dans les comptes de l'exercice précédent ou de l'exercice ultérieur.

Structures centrales des partis politiques

Le parti Piratepartei Lëtzebuerg

Dans son rapport portant sur l'exercice 2021, la Cour avait fait plusieurs constatations nécessitant une régularisation au niveau des comptes relatifs à l'exercice 2022. La Cour constate que ces régularisations ont été effectuées.

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

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.

Le parti Déi Gréng

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

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

Le parti LSAP

Dans son rapport portant sur l'exercice 2021, la Cour avait fait une constatation nécessitant une régularisation au niveau des comptes relatifs à l'exercice 2022. La Cour constate que cette régularisation a été effectuée.

Le contrôle des comptes du parti LSAP a révélé des erreurs de comptabilisation concernant certaines opérations qui ont été comptabilisées sur base des flux financiers en utilisant la méthode des paiements (« cash basis »). Or, la Cour rappelle que, selon le règlement grand-ducal du 23 novembre 2010, les partis sont obligés d'utiliser une comptabilité selon la méthode des « droits constatés » (« accrual basis »).

Au niveau des frais de personnel, la Cour n'est pas en mesure de réconcilier les montants repris dans les comptes avec les montants figurant sur les décomptes annuels du personnel du parti. La Cour constate qu'une indemnité de congé non pris a été versée deux fois. Le parti demandera le remboursement du salaire versé en trop.

Pour le surplus, 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.

Composantes des partis politiques

La Cour a examiné si, conformément à l'article 11 de la loi modifiée du 21 décembre 2007, 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.

Lors du contrôle des comptes rendus de la situation financière des composantes, la Cour constate une série d'irrégularités. Ainsi, la Cour rappelle aux partis de sensibiliser les composantes à remplir leur compte rendu de la situation financière correctement.

Le Président de la Cour rebondit sur les constatations de la Cour relatives au partage de frais d'événements communs entre les partis politiques et les groupes/sensibilités politiques. Il attire l'attention sur le fait que, dans l'hypothèse où ces frais sont payés par et remboursés à la structure centrale d'un parti politique, une telle pratique a comme conséquence un gonflement artificiel des recettes donnant lieu au calcul de la dotation étatique. Si les frais sont toutefois à charge du groupe/sensibilité politique, cette problématique ne se pose pas.

*

Au sujet du partage de frais communs, Monsieur le Député Marc Baum (déi Lénk) estime qu'il est nécessaire de veiller à une transparence accrue sur la répartition de ces frais. Il propose dans ce contexte que les conventions à élaborer entre les partis et les groupes/sensibilités politiques fixent de manière explicite que les frais sont toujours à la charge des groupes/sensibilités politiques et que ces derniers se fassent rembourser par les partis politiques.

Monsieur le Député Sven Clement (Piraten) indique que ce sujet s'inscrit dans une problématique plus générale relative à la notion de « recettes globales » telle que définie dans la loi modifiée du 21 décembre 2007 et servant de base pour le calcul de la dotation étatique. Il y a lieu en effet de mener, de manière générale, une discussion sur la notion de « recettes globales » reprise dans la loi modifiée du 21 décembre 2007, à l'instar notamment du jugement du Tribunal administratif du 3 février 2022². Rien n'empêche, par exemple, de prévoir une exclusion de certains types de recettes (notamment les remboursements) dans le calcul des recettes globales. À noter que cette problématique se pose également pour le remboursement de certains frais par la Chambre des Députés en faveur des partis politiques à la suite des campagnes électorales.

Un des soucis repose également sur le fait qu'il n'est parfois pas facile de décortiquer les frais encourus par les groupes/sensibilités politiques et par les partis politiques, que ce soit pour des commandes faites auprès de fournisseurs ou des frais de personnel.

Au vu de la réponse du parti politique CSV à l'égard du rapport de la Cour, Madame la Députée Sam Tanson (Déi Gréng) demande à obtenir plus d'informations sur le type de convention que le parti a conclu avec son groupe parlementaire. En réaction aux propos de Monsieur Clement sur les frais de personnel, Madame Tanson est d'avis qu'il ne faut pas avoir d'équivoque sur cet aspect et que chaque parti et groupe/sensibilité politique doit conclure ses propres contrats de travail et prendre en charge séparément les frais y relatifs.

² Jugement du Tribunal administratif (n°44438) du 3 février 2022 (cf. annexe).

Madame la Députée Stéphanie Weydert (CSV) prend la parole pour expliquer que le parti conclut ponctuellement et selon l'évènement en question une convention avec son groupe politique. Elle note que cette pratique est fortement dépendante des fournisseurs ou prestataires de services, étant donné que certains ont du mal à faire la distinction entre le parti et le groupe parlementaire. En ce qui concerne les frais de personnel, le CSV fait une distinction claire entre les agents travaillant pour le parti politique et ceux travaillant pour le groupe parlementaire.

Monsieur le Député Franz Fayot prend la parole pour souligner que les recommandations de la Cour en la matière sont claires et met en évidence la nécessité de trouver un modus vivendi pour le partage de frais communs qui soit appliqué de manière cohérente par tous les partis politiques.

En référence au jugement du Tribunal administratif du 3 février 2022, Monsieur Fayot rappelle qu'il remet en question l'interprétation accordée jusqu'alors à la notion de « recettes globales » telle qu'elle figure dans la loi modifiée du 21 décembre 2007. Le jugement conclut en effet que les « recettes globales » sont à interpréter comme englobant en principe l'intégralité des recettes des partis politiques, y compris, les dons en nature. Ainsi, le jugement appelle à mener des réflexions 1) sur la manière comment comptabiliser et contrôler à l'avenir les recettes globales pour le calcul de la dotation étatique et 2) relatives à l'apport de clarifications éventuelles à la loi modifiée du 21 décembre 2007.

Au vu de ce qui précède, Monsieur Fayot propose d'organiser une réunion jointe ayant comme objet d'échanger sur le jugement du Tribunal administratif du 3 février 2022 et des suites que les deux commissions aimeraient y accorder. Dans ce contexte, Monsieur Fayot évoque une note qui a été préparée par le secrétariat de la Commission de l'Exécution budgétaire et qui pourrait servir de base pour les discussions.

Réunion avec les membres de la Commission de l'Exécution budgétaire uniquement

2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 1^{er} et 11 décembre 2023

La Commission de l'Exécution budgétaire approuve les projets de procès-verbal des réunions des 1^{er} et 11 décembre 2023.

3. Mise à jour de la procédure relative aux rapports spéciaux de la Cour des comptes

Le Président de la Commission, Monsieur Franz Fayot (LSAP), rappelle que la Commission a adopté en date du 18 novembre 2002 une procédure applicable aux rapports spéciaux de la Cour des comptes. Cette procédure a été mise à jour pour la dernière fois le 24 avril 2006. Lors de la présentation du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2022³ en date du 1^{er} décembre 2023, la Commission a eu une discussion au sujet de la distribution des rapports de la Cour des comptes séance tenante. Dans ce contexte, elle a évoqué l'opportunité de déroger à ce principe pour les rapports de la Cour relatifs aux comptes généraux, afin que les membres soient en mesure de mieux se préparer en amont des réunions.

³ Projet de loi n° 8258.

Au vu de ce qui précède, Monsieur Fayot propose de procéder à une nouvelle mise à jour de la procédure applicable aux rapports spéciaux de la Cour des comptes et de mener une discussion au sein de la Commission sur l'opportunité de se voir distribuer en avance les rapports de la Cour.

Suite à plusieurs interventions ayant trait au type de rapports visés, au risque de fuites dans les médias et à la qualité de la présentation, la Commission décide de retenir ce qui suit :

- Tous les rapports spéciaux de la Cour seront dorénavant transmis par courriel aux membres de la Commission de l'Exécution budgétaire à 9 heures du matin le même jour prévu pour la présentation du rapport.
- Le rapport spécial est traité de manière confidentielle jusqu'à la fin de la réunion.
- La présentation se fait sur base d'un document (type PowerPoint) reprenant les éléments essentiels du rapport spécial ainsi que les constatations et les observations de la Cour.
- Le document servant de base pour la présentation du rapport spécial est imprimé et mis à disposition aux membres de la Commission une demi-heure avant la réunion dans la salle prévue pour la présentation.

La Commission charge le secrétariat de mettre à jour la procédure relative aux rapports spéciaux et de la transmettre à la Cour des comptes.

4. Lancement de la procédure d'appel d'offres pour le mandat du réviseur d'entreprises en charge de l'audit des comptes annuels de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher

Le Président de la Commission, Monsieur Franz Fayot (LSAP), rappelle que la Commission est responsable, d'une part, du lancement de la procédure d'appel d'offres aboutissant à la désignation d'un réviseur d'entreprises pour les entités attachées à la Chambre des Députés⁴ et, d'autre part, de proposer au Bureau à l'issue de cet appel un candidat.

Le mandat du réviseur pour l'audit des comptes annuels de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (ci-après « OKAJU ») arrivant à son terme, un nouvel appel d'offres devra être lancé au cours de l'année 2024.

Il est proposé de lancer un appel pour un mandat d'un an (pour l'audit des comptes annuels de l'année 2023) afin d'aligner le délai de ce mandat avec ceux des mandats des réviseurs en charge de l'audit des comptes des autres entités de la Chambre des Députés.

Au vu de ce qui précède, la Commission décide de charger le secrétariat de transmettre au Bureau une demande pour le lancement de la procédure d'appel d'offres aboutissant à la désignation d'un réviseur d'entreprises de l'OKAJU pour une durée d'un an.

5. Divers

Aucun point n'a été abordé sous « Divers ».

⁴ Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, Cour des comptes et Centre pour l'égalité de traitement.

Luxembourg, le 25 janvier 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact

- Annexes :
- Rapport sur l'observation des dispositions de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2022
 - Jugement du Tribunal administratif (n° 44438) du 3 février 2022

Rapport

sur l'observation des dispositions
de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation
du financement des partis politiques pour l'exercice 2022



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES.....	5
1. La présentation du contrôle de la Cour.....	5
2. Les observations de la Cour	6
II. LA CORRESPONDANCE AVEC LES CONTROLES.....	16



I. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. La présentation du contrôle de la Cour

1.1 Introduction

La loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques prévoit dans son article 16 que « la Cour des comptes adresse jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations, son rapport sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la présente loi, accompagnés le cas échéant des réponses des partis politiques concernés, au Président de la Chambre des Députés, qui en informe le Bureau de la Chambre des Députés et les présidents des partis politiques. Le Président de la Chambre des Députés transmet le rapport au Premier Ministre, Ministre d'Etat. 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 au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet. »

Des échanges avec les responsables des entités contrôlées ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

1.2 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 2022.

2. Les observations de la Cour

Dans ce qui suit, la Cour présente ses observations article par article, tel que prévu à l'article 16 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

Article 2, alinéa 6

« Les dotations, déterminées conformément aux alinéas qui précèdent, ne peuvent excéder quatre-vingt pourcent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné. Les partis politiques ne sont pas autorisés à exercer, à titre habituel, des actes de commerce au sens des articles 1^{er} à 3 du Code de commerce. »

Le tableau suivant renseigne sur la part de la dotation allouée en application de la présente loi dans les recettes globales de la structure centrale des partis politiques.

Tableau 1 : Part relative de la dotation dans les recettes globales des partis politiques

	Dotation	Recettes globales	Part
CSV	883.884,09 ¹	1.315.166,54 ¹	67,21%
DP	707.184,30	950.505,15	74,40%
DÉI GRÉNG	627.854,26 ²	971.924,92 ²	64,60%
LSAP	548.367,99 ³	932.482,25 ³	58,81%
ADR	382.521,29 ⁴	492.426,68 ⁴	77,68%
PIRATEPARTEI	291.460,52 ⁵	444.459,35 ⁵	65,58%
DEI LENK	243.494,87 ⁶	384.103,75 ⁶	63,39%

¹ Le solde des mois octobre à décembre 2021 à hauteur de EUR 5.289,22 alloué en mars 2022 avait été repris au niveau de la comptabilité pour l'exercice 2022. La Cour a donc, pour les besoins du calcul du seuil en question, déduit le solde de EUR 5.289,22 alloué au parti.

² Le solde des mois octobre à décembre 2021 à hauteur de EUR 3.754,72 alloué en mars 2022 avait été repris au niveau de la comptabilité pour l'exercice 2022. La Cour a donc, pour les besoins du calcul du seuil en question, déduit le solde de EUR 3.754,72 alloué au parti.

³ Le solde des mois octobre à décembre 2021 à hauteur de EUR 3.282,13 alloué en mars 2022 avait été repris au niveau de la comptabilité pour l'exercice 2022. La Cour a donc, pour les besoins du calcul du seuil en question, déduit le solde de EUR 3.282,13 alloué au parti.

⁴ Le solde des mois octobre à décembre 2021 à hauteur de EUR 2.286,43 alloué en mars 2022 avait été repris au niveau de la comptabilité pour l'exercice 2022. La Cour a donc, pour les besoins du calcul du seuil en question, déduit le solde de EUR 2.286,43 alloué au parti.

⁵ Une régularisation de la dotation annuelle 2021 à hauteur de EUR 2,45 avait été repris au niveau de la comptabilité pour l'exercice 2022. La Cour a donc, pour les besoins du calcul du seuil en question, déduit le montant de EUR 2,45.

⁶ Le solde des mois octobre à décembre 2021 à hauteur de EUR 1.455,17 alloué en mars 2022 avait été repris au niveau de la comptabilité pour l'exercice 2022. La Cour a donc, pour les besoins du calcul du seuil en question, déduit le solde de EUR 1.455,17 alloué au parti.

Il ressort du tableau que le seuil de 80% a été respecté par tous les partis politiques.

En plus, au vu des documents comptables sous examen, la Cour constate que les partis politiques n'ont pas exercé, à titre habituel, des actes de commerce au sens des articles 1^{er} à 3 du Code de commerce.

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.

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, un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros.

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 93bis 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.

Par lettre du 15 juin 2023, le ministère d'Etat avait informé les partis politiques qui ne bénéficient pas d'un financement public en vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques que « *dans le cas où votre parti politique aurait recueilli au cours de l'exercice 2022 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 2023 au plus tard* ».

Aucun des partis politiques contactés par le ministère d'Etat n'a indiqué avoir reçu des dons en numéraire et en nature supérieurs à deux cent cinquante euros.

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

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.

De prime abord, la Cour constate qu'il arrive que les partis politiques et les groupes/sensibilités politiques se partagent les frais découlant d'activités communes (manifestations, publications, site internet, etc.). De manière générale, une des deux entités procède au règlement intégral de la facture du prestataire de services et demande par la suite un remboursement « au prorata » à l'autre entité par émission d'une facture. La Cour estime qu'une prise en charge

de ces dépenses par les deux entités n'est pas contraire à la loi si la quote-part de la prise en charge respective est clairement établie en fonction du degré de participation de chaque entité dans l'activité commune. C'est pourquoi la Cour recommande, en sus de l'émission d'une facture pour le remboursement, que les deux entités établissent une convention déterminant les modalités de prise en charge des dépenses y relatives.

Concernant l'exercice 2022, la Cour constate que, pour plusieurs partis, des factures ont été comptabilisées en 2022 alors qu'elles auraient dû être reprises dans les comptes de l'exercice précédent ou de l'exercice ultérieur.

D'après l'article 4 du règlement grand-ducal du 23 novembre 2010, « 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. »

L'article 16 du règlement grand-ducal du 23 novembre 2010 prévoit qu'« au poste « Comptes de régularisation » de l'actif doivent figurer les charges comptabilisées pendant l'exercice mais concernant un exercice ultérieur. » L'article 19 du règlement grand-ducal du 23 novembre 2010 prévoit qu'« au poste « Comptes de régularisation » du passif doivent figurer les produits perçus avant la date de clôture du bilan, mais imputables à un exercice ultérieur. »

La Cour rappelle que, conformément à ce qui précède et à l'article 22 (1) d) du règlement grand-ducal du 23 novembre 2010, « il doit être tenu compte des charges et produits afférents à l'exercice auquel les comptes se rapportent, sans considération de la date de paiement ou d'encaissement de ces charges ou produits. »

- **Le parti Piratepartei Lëtzebuerg**

Dans son rapport portant sur l'exercice 2021, la Cour avait fait plusieurs constatations nécessitant une régularisation au niveau des comptes relatifs à l'exercice 2022. La Cour constate que ces régularisations ont été effectuées.

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

- **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.

- **Le parti Déi Gréng**

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**

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

- **Le parti LSAP**

Dans son rapport portant sur l'exercice 2021, la Cour avait fait une constatation nécessitant une régularisation au niveau des comptes relatifs à l'exercice 2022. La Cour constate que cette régularisation a été effectuée.

Le contrôle des comptes du parti LSAP a révélé des erreurs de comptabilisation concernant certaines opérations qui ont été comptabilisées sur base des flux financiers en utilisant la méthode des paiements (« cash basis »). Or, la Cour rappelle que, selon le règlement grand-ducal du 23 novembre 2010, les partis sont obligés d'utiliser une comptabilité selon la méthode des « droits constatés » (« accrual basis »).

Au niveau des frais de personnel, la Cour n'est pas en mesure de réconcilier les montants repris dans les comptes avec les montants figurant sur les décomptes annuels du personnel du parti. La Cour constate qu'une indemnité de congé non pris a été versée deux fois. Le parti demandera le remboursement du salaire versé en trop.

Pour le surplus, 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.

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.

Lors du contrôle des comptes rendus de la situation financière des composantes, la Cour constate une série d'irrégularités. Ainsi, la Cour rappelle aux partis de sensibiliser les composantes à remplir leur compte rendu de la situation financière correctement.

- **Le parti Piratepartei Lëtzebuerg**

Les quatre circonscriptions du parti Piratepartei Lëtzebuerg ont présenté un compte rendu de la situation financière. Pour ce qui est des douze sections du parti, aucun compte rendu de la situation financière n'a été présenté. En effet, le parti a informé la Cour que les douze sections ne disposent pas de comptes bancaires en leur nom et qu'aucun mouvement financier impactant la section n'a eu lieu durant l'exercice en question.

Un modèle a été élaboré pour la présentation des comptes et il a été utilisé par les quatre circonscriptions. 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 sept 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 six entités. Le modèle prévoit la signature des réviseurs de caisse ainsi que la date de leur contrôle. Dans un cas, le modèle n'est pas dûment signé. Pour toutes les sept 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**

Sur l'ensemble des 16 composantes du parti ADR disposant d'une caisse, 15 ont présenté un compte rendu de la situation financière.

Un modèle a été élaboré pour la présentation des comptes et il a été utilisé par toutes les 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 un cas, la signature du président fait défaut et, dans deux cas, la preuve de la validation par l'assemblée générale fait défaut.

- **Le parti Déi Gréng**

Toutes les 37 composantes du parti Déi Gréng disposant d'une caisse ont présenté des comptes rendus de leur situation financière.

Un modèle a été élaboré pour la présentation des comptes et il a été utilisé par les 37 entités. 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. Dans deux cas, la signature du président fait défaut et, dans un cas, la signature d'un réviseur de caisse fait défaut.

- **Le parti DP**

Toutes les 63 composantes actives du parti DP 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. Le modèle a été utilisé par toutes les entités, sauf une. Dans trois cas, les modèles ne sont pas dûment signés par les réviseurs de caisse. Dans un cas, le président n'a pas contresigné la validation par l'assemblée générale.

- **Le parti LSAP**

Toutes les 65 composantes du parti LSAP ont présenté des comptes rendus.

Il existe un modèle pour la présentation des comptes qui a été utilisé par toutes les entités, sauf deux. Le modèle prévoit les signatures du trésorier, des vérificateurs de caisse et du président. 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 et du secrétaire. Dans six cas, les comptes rendus ne sont pas dûment signés et, pour trois composantes, la preuve de la validation par l'assemblée générale fait défaut.

- **Le parti CSV**

Toutes les 98 composantes du parti CSV disposant d'une caisse ont présenté des comptes rendus, sauf une.

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 toutes les composantes ayant présenté un compte rendu, sauf quatre. Dans 21 cas, une ou plusieurs signatures font défaut. La preuve concernant la validation par l'assemblée générale manque dans deux cas.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 20 décembre 2023.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Claude Demuth

Le Président,
s. Marc Gengler

II. LA CORRESPONDANCE AVEC LES CONTROLES

1. La réponse du parti déi Lénk

Luxembourg, le 4 décembre 2023

Faisant suite à votre rapport concernant l'exercice 2022 du financement de notre parti, je vous confirme par la présente que le Bureau de Coordination du parti déi Lénk n'a pas d'avis contradictoire à exprimer quant à sa forme et son contenu et par conséquent, accepte ce rapport.

2. La réponse du parti ADR

Luxembourg, le 11 décembre 2023

Nous vous remercions pour le rapport concernant l'année 2022.

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

3. La réponse du parti DP

Luxembourg, le 12 décembre 2023

Nous avons bien reçu votre rapport de l'année 2022 et nous avons pris en compte vos commentaires et remarques.

Le DP s'engage à renforcer son soutien aux sections locales dans la rédaction des comptes rendus.

Nous continuerons à encourager nos sections locales à utiliser exclusivement le formulaire standardisé sous format Excel pour remplir les comptes rendus annuels.

Également, nous prévoyons de sensibiliser et de former davantage les personnes responsables de remplir correctement et dans les délais le compte rendu.

4. La réponse du parti déi Gréng

Luxembourg, le 12 décembre 2023

Par la présente, veuillez trouver ci-après la réponse du parti déi gréng concernant le rapport 2022 de la Cour des comptes dans le cadre des dispositions de la loi du 21 décembre 2007 relative au financement des partis politiques.

Composantes des partis politiques :

La simplification constante des procédures comptables permet d'alléger le travail des personnes en charge de la trésorerie au niveau des différentes composantes leur permettant de réduire les lacunes lors de la transmission des documents exigés au parti central. Ainsi, il est important de signaler qu'au niveau local le défaut de signatures sur les formulaires destinés à valider les documents est bien un écart par rapport à notre propre dispositif administratif et non pas un manquement par rapport à la loi. Nous mettons continuellement sur des efforts de sensibilisation et de formation auprès de nos responsables de la trésorerie de nos composantes pour diminuer les erreurs ou omissions.

5. La réponse du parti Piratepartei Lëtzebuerg

Luxembourg, le 12 décembre 2023

Notre Parti prend note des observations faites par la Cour des Comptes dans son rapport sur la comptabilité de notre parti pour l'exercice comptable 2022.

Notre Parti n'a pas d'observations supplémentaires à formuler.

6. La réponse du parti CSV

Luxembourg, le 13 décembre 2023

J'accuse bonne réception du rapport de la Cour des Comptes sur l'observation des dispositions de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques. Je vous en remercie.

La Cour recommande d'établir des conventions entre les partis et leurs groupes / sensibilités politiques afin de déterminer de façon transparente la quote-part financière des activités organisées conjointement. Je me permets de signaler que le Parti Chrétien-Social et son groupe parlementaire ont d'ores et déjà adopté une telle convention dont une copie est jointe à la présente.

En ce qui concerne les comptes rendus des composantes du Parti Chrétien-Social, nous continuerons notre travail d'information et de sensibilisation pour assurer que les obligations découlant de la loi du 21 décembre 2007 soient pleinement respectées.

7. La réponse du parti LSAP

Luxembourg, le 13 décembre 2023

Nous avons pris connaissance du rapport de la Cour des comptes relatif au financement des partis politiques pour l'exercice 2022 en tenant compte de vos observations.

Nous maintiendrons nos efforts pour que les erreurs de comptabilisation ne se reproduisent plus dans le futur (les comptes de charges des frais de personnel ont été régularisés en 2022), que toutes les composantes du parti respectent les délais et procédures, et transmettent les documents requis en bonne et due forme.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

Audience publique du 3 février 2022

Recours formé par l'association sans but lucratif ...
contre une décision du Premier ministre, ministre d'Etat
en matière de financement des partis politiques

JUGEMENT

Vu la requête, inscrite sous le numéro 44438 du rôle, déposée le 15 mai 2020 au greffe du tribunal administratif par la société à responsabilité limitée Moyse Bleser SARL, inscrite au barreau de Luxembourg, établie et ayant son siège social à L-2680 Luxembourg, 10, rue de Vianden, immatriculée au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro B211295, représentée aux fins de la présente procédure par Maître François Moyse, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'association sans but lucratif ..., établie et ayant son siège à L-..., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., représentée par son conseil d'administration sinon son organe statutaire actuellement en fonctions, tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision du 2 avril 2020 du Premier ministre, ministre d'Etat « *relative aux aides financières touchées par ... pour l'exercice comptable 2018* » ;

Vu le mémoire en réponse déposé le 21 octobre 2020 au greffe du tribunal administratif par le délégué du gouvernement ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 5 novembre 2020 par Maître François Moyse pour le compte de l'association sans but lucratif ... ;

Vu le mémoire en duplique déposé le 2 décembre 2020 au greffe du tribunal administratif par le délégué du gouvernement ;

Vu les pièces versées en cause et notamment l'avis et la décision critiqués ;

Vu l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale ;

Vu le courrier électronique de Maître Laurent Heisten en remplacement de Maître François Moyse du 10 mai 2021, informant le tribunal que l'affaire pouvait être prise en délibéré en dehors de sa présence ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport ainsi que Madame le délégué du gouvernement Pascale Milim en sa plaidoirie à l'audience publique du 17 mai 2021 ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 30 juin 2021 informant les parties en cause que le tribunal administratif avait prononcé la rupture du délibéré et portant convocation des litismandataires des parties en cause en chambre du conseil pour le 5 juillet 2021 ;

Entendus Maître Laurent Heisten, en remplacement de Maître François Moyse et Madame le délégué du gouvernement Pascale Milim lors de la réunion en chambre du conseil le 5 juillet 2021, à laquelle l'affaire fut refixée pour continuation des débats à l'audience publique du tribunal administratif du 12 juillet 2021 ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport complémentaire ainsi que Maître Laurent Heisten en remplacement de Maître François Moyse, et Madame le délégué du gouvernement Pascale Milim en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 12 juillet 2021.

Vu l'avis du tribunal administratif du 26 janvier 2022 informant les parties en cause que le tribunal administratif avait prononcé la rupture du délibéré et fixé l'affaire pour continuation des débats à l'audience publique du 31 janvier 2022 ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport complémentaire ainsi que Madame le délégué du gouvernement Sarah Ernst en sa plaidoirie à l'audience publique du 31 janvier 2022.

En sa séance du 4 décembre 2019, la Cour des comptes adopta son rapport sur l'observation des dispositions de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, désignée ci-après par « la loi du 21 décembre 2007 », pour l'exercice 2018, faisant ressortir qu'un membre de l'association sans but lucratif ..., désigné ci-après par « ... », avait payé des factures d'un montant total de ... euros dans le cadre de la campagne électorale et avait renoncé au remboursement de ces frais par le parti politique et qu'au niveau de la comptabilité du parti politique, le montant afférent avait été inscrit en tant que frais sous les charges et en contrepartie en tant que don sous les produits. Dans le cadre de son rapport, la Cour des comptes estima que ces frais et ce don n'auraient pas dû être repris dans la comptabilité du parti politique et qu'ils n'auraient ainsi pas dû être pris en compte pour la détermination des recettes globales du parti politique. La Cour des comptes arriva à la conclusion que la dotation accordée au ..., dépassait 75% des recettes globales de la structure centrale du parti politique, en violation des dispositions de la loi du 21 décembre 2007.

Par courrier adressé le 16 décembre 2019 à la Cour des comptes, le litismandataire du ... prit position par rapport au rapport précité et contesta toute violation de la loi du 21 décembre 2007.

Le 27 décembre 2019, la Cour des comptes transmit au président de la Chambre des députés son rapport sur l'observation des dispositions de la loi modifiée du 21 décembre 2007 dans le cadre duquel elle constata que le seul parti politique à ne pas avoir respecté le seuil des 75% prévu par l'article 2 de la loi du 21 décembre 2007 était

Par courrier du 3 mars 2020 le Premier ministre s'adressa au ... en précisant qu'il « ressort du Rapport qu'un membre de votre parti politique, candidat aux élections, a payé des factures d'un montant total de ... euros dans le cadre de la campagne électorale et a renoncé à un remboursement de ces frais par le parti. Dans la comptabilité du parti, il a été tenu compte de ce montant dans les recettes globales. Ainsi, les frais ont été repris dans les charges en comptabilisant, en contrepartie, un don pour un montant équivalent dans les produits. La Cour est d'avis que ces frais et ce don n'auraient pas dû être repris dans

la comptabilité du parti. En effet, il s'agit d'un don en nature dont il n'y a pas lieu de tenir 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 (la « Loi »). Partant, la Cour des comptes a fait abstraction de ces recettes en les déduisant des recettes globales du parti. ». Au vu des développements de la Cour des comptes, le Premier ministre expliqua envisager de demander « la restitution des sommes indûment touchées » par ... pour l'exercice comptable 2018 et accorda audit parti politique un délai de huit jours pour présenter ses observations éventuelles.

Par courrier de son litismandataire du 13 mars 2020 au Premier ministre, le parti politique présenta ses observations par rapport au courrier précité dudit ministre du 3 mars 2020.

Par courrier du 2 avril 2020 au ..., le Premier ministre demanda la restitution des « sommes indûment touchées par ... pour l'exercice comptable 2018, à savoir le montant exact de ... euros ». Cette décision est libellée comme suit :

« Je fais suite à votre réponse du 13 mars 2020 à mon courrier du 3 mars 2020 concernant les aides financières touchées par ... pour l'exercice comptable 2018.

Je prends note de votre prise de position qui réitère principalement les arguments avancés par M. ... lors de la réunion du 13 janvier 2020 de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ainsi que les arguments figurant dans le rapport juridique daté du 16 décembre 2019 annexé à la lettre du 20 décembre 2019 du

Dans votre courrier du 13 mars 2020, vous insistez sur le fait qu'à votre avis, ... avait l'obligation légale d'inscrire dans la comptabilité du parti le montant de ... euros qu'un membre du parti, candidat aux élections, a payé dans le cadre de la campagne électorale tout en renonçant au remboursement de cette somme par le parti.

D'abord, je tiens à rappeler que les factures d'un montant total de ... euros sont établies au nom et pour le compte d'un membre du Ainsi, ces factures ne pouvaient pas être reprises directement dans la comptabilité du parti politique en l'absence de toute formalité et sans recours à une demande de remboursement de la part de ce membre adressée au parti.

Ensuite, je tiens à souligner que la notion de « don en nature » ne figurait pas dans la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques (la « Loi ») jusqu'à sa modification par la loi du 16 décembre 2011. Les précisions apportées par la loi du 16 décembre 2011 concernant le don en nature se limitent à la modification de l'article 9, alinéa 3, de la Loi qui traite du relevé des dons. Le commentaire des articles précise que « L'alinéa 1^{er} du même article imposant aux partis politiques d'enregistrer tous les dons, y compris les dons en nature, il a paru nécessaire de préciser que les dons en nature doivent être évalués dans la mesure où leur valeur dépasse ... euros ». Il échet de constater que l'évaluation des dons en nature n'est prévue qu'aux fins de la détermination si un don en nature doit être déclaré dans le relevé des dons, et ne sert pas à l'inscription de ce don en nature (quelle qu'en soit la valeur) dans la comptabilité du parti politique. Ce constat n'est d'ailleurs pas étonnant puisque dans l'hypothèse d'un don en nature il n'y a aucun flux monétaire qui circule à travers les livres comptables. En outre, l'introduction du don en nature par la loi du 16 décembre 2011 était postérieure au 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. Il s'ensuit que l'article 13, alinéa 1, point 3, d'après lequel les dons sont à reprendre dans le compte des recettes, ne peut que viser les dons en numéraire.

Au vu de ce qui précède et ayant dûment pris note de vos arguments exposés dans votre missive du 13 mars 2020, qui n'apportent aucun élément nouveau, je maintiens la position que le montant de- EUR constitue un don en nature accordé au parti qui ne peut être considéré pour le calcul du seuil de 75% prévu à l'article 2, alinéa 3 de la Loi étant donné qu'il ne s'agit pas de recettes au sens de la Loi. Il s'ensuit que la part de la dotation annuelle dans les recettes globales allouée au ... s'est élevée à 86,68%, de sorte que le seuil légal maximal de 75% se trouve dépassé de 11,68%, soit ... euros. En vertu de l'article 7, alinéa 2, de la Loi, les aides financières indûment touchées sont susceptibles d'une restitution au Trésor de l'État.

En conclusion aux développements ci-dessus, je demande la restitution des sommes indûment touchées par ... pour l'exercice comptable 2018, à savoir le montant exact de ... euros. (...) »

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 15 mai 2020, ... a fait introduire un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision précitée du Premier ministre du 2 avril 2020.

Aucune disposition légale n'instituant un recours au fond en la présente matière, bien au contraire la loi du 21 décembre 2007 prévoyant explicitement sous son article 18 la seule possibilité d'introduire un recours en annulation pour les partis politiques, seul un recours en annulation a pu être introduit en l'espèce. Le tribunal est partant incompétent pour connaître du recours principal en réformation.

Le recours subsidiaire en annulation est recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours, ... explique ne pas contester qu'un de ses membres lui ait donné le montant de ... euros en payant des factures pour le parti politique concernant des frais engagés lors de la campagne électorale sans solliciter le remboursement de ces frais. Il ne conteste pas non plus que ce paiement de factures constituerait un don en nature. Il conteste toutefois l'analyse de la partie étatique selon laquelle ce don ne serait pas à inclure dans le calcul des recettes globales du parti politique et ne pourrait donc pas être pris en compte pour déterminer le seuil des 75% prévus par l'article 2, alinéa 3 de la loi du 21 décembre 2007. Les factures en cause auraient été payées par une personne physique et il s'agirait indubitablement d'un acte volontaire ayant accordé à un parti politique un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire, de sorte que les conditions de qualification d'un don énoncées par l'article 8 de la loi du 21 décembre 2007 seraient remplies. Dès lors, il y aurait lieu de se référer à l'article 13 de la même loi, selon lequel les recettes comprendraient les dons, donations et legs. Dans la mesure où cette disposition légale ne distinguerait pas entre les différentes formes de dons pouvant être faits à un parti politique, elle viserait tous les dons, y compris les dons en nature. La partie demanderesse explique qu'elle aurait partant légalement été tenue d'inscrire le don à hauteur de ... euros dans le compte des recettes. D'ailleurs, ni la Cour des comptes ni la décision attaquée ne mentionneraient une base légale permettant de soutenir que le don

n'aurait pas dû être inscrit dans le compte des recettes du parti. L'avis de la Cour des comptes ne serait partant pas fondé en droit.

... poursuit son raisonnement en affirmant que la définition de la notion de « don » prévue par l'article 8 de la loi du 21 décembre 2007 serait très large et ne se limiterait pas aux dons en numéraire puisque les dons en nature constitueraient aussi des actes volontaires qui accordent un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire aux partis politiques. Si ledit article 8 ne visait pas le don en nature, il aurait pu se limiter à définir le don comme tout avantage en numéraire accordé à un parti politique.

De même, l'affirmation selon laquelle un don en nature ne circulerait pas à travers les livres comptables, reposerait sur une interprétation erronée du règlement grand-ducal du 23 novembre 2010 fixant un plan comptable uniforme à tenir par les partis politiques, dont l'article 3 viserait indubitablement les opérations, les avoirs et les droits de toute nature des partis politiques, donc aussi les dons en nature.

Aux yeux du ..., il n'existait partant aucune raison juridique permettant de dire que les dons en nature ne pourraient pas circuler à travers les livres comptables qui ne se limiteraient pas aux flux monétaires et comptes bancaires détenus par un parti politique. Toutefois, si l'interprétation de la Cour des comptes et du Premier ministre était juste, ... donne à considérer que dans cette hypothèse, le texte de la loi du 21 décembre 2007 ne serait pas clair. Or, il ne pourrait pas être sanctionné sur la base d'un texte qui ne serait pas suffisamment clair, sous peine de violer l'article 14 de la Constitution selon lequel le principe de la légalité des peines implique la nécessité de définir dans la loi les infractions en termes suffisamment clairs et précis.

Enfin, ... conclut qu'il y aurait lieu de tenir compte du don en cause afin de calculer le seuil visé par l'article 2, alinéa 3 de la loi du 21 décembre 2007 et que, par ailleurs, le raisonnement de la Cour des comptes selon lequel le membre du parti politique aurait dû se faire rembourser les sommes avancées au parti politique pour ensuite faire un don pour le même montant en bonne et due forme serait aberrant.

La partie étatique conteste les explications de la partie demanderesse et fait valoir que le don en nature ne serait pas à inclure dans les recettes globales de la structure centrale d'un parti politique au sens de l'article 2, alinéa 3 de la loi du 21 décembre 2007. En effet, la notion de « don en nature » n'aurait pas figuré dans la loi avant sa modification par la loi du 16 décembre 2011, qui aurait apporté des précisions quant à cette notion ayant toutefois uniquement concerné l'article 9, alinéa 3 de la loi du 21 décembre 2007 qui traite du relevé des dons. L'évaluation des dons en nature ne servirait ainsi qu'à déterminer si un don doit être déclaré dans le relevé des dons mais ne servirait pas à l'inscription du don en nature au compte des recettes de la structure centrale du parti politique. Toute autre interprétation impliquerait que les dons en nature d'une valeur importante seraient traités différemment des dons en nature de faible valeur, dans la mesure où les dons d'une valeur supérieure à ... euros devraient être repris dans le compte des recettes tandis que les dons inférieurs à ... euros ne pourraient pas être comptabilisés dans les recettes.

Selon le délégué du gouvernement l'article 3 du règlement grand-ducal du 23 novembre 2010 invoqué en cause par le demandeur aux termes duquel : « *La comptabilité des partis politiques doit couvrir l'ensemble de leurs opérations, de leurs avoirs et droits de toute nature, de leurs dettes, obligations et engagements de toute nature* », ne serait pas à interpréter de manière large, c'est-à-dire, de manière à ce que les dons en nature soient englobés dans la notion d' « *avoirs et droits de toute nature* ».

Le délégué du gouvernement se réfère encore à la proposition de loi numéro 7509 qui aurait visé à introduire un nouvel article 13bis dans la loi du 21 décembre 2007 concernant les recettes et dépenses des campagnes individuelles de certains candidats des partis politiques qui seraient à intégrer dans le compte des recettes et dépenses des partis politiques. Si l'interprétation de l'article 13 de la loi du 21 décembre 2007 du ... était juste, l'ajout d'une nouvelle disposition relative aux campagnes individuelles ne serait pas nécessaire.

En l'espèce, les factures d'un montant total de ... euros seraient établies au nom et pour le compte d'un membre du ... et non pas au nom de la structure centrale du parti, de sorte que la structure centrale du parti politique n'aurait ni encaissé ni dépensé ce montant et aucun flux monétaire n'aurait circulé à travers ses livres comptables. Ces factures n'auraient ainsi pas pu être directement reprises dans la comptabilité de la structure centrale du parti politique.

... réplique qu'il serait étonnant de voir que la partie étatique se fonderait dans son mémoire en réponse uniquement sur l'historique et l'évolution des textes législatifs applicables en la matière sans tenir compte de la lettre des textes actuellement en vigueur, qui serait pourtant claire.

La parte demanderesse rappelle que si le texte législatif applicable n'était pas clair, il faudrait constater une violation du principe de sécurité juridique.

Elle ajoute que si le législateur avait voulu, tel que le soutient la partie étatique, viser les dons en nature uniquement par l'article 9, alinéa 3 de la loi du 21 décembre 2007, il aurait dû prendre le soin de préciser que les dons en nature étaient exclus du champ d'application de l'article 13 de la même loi. Par ailleurs, l'argumentation de la différence de traitement entre les dons en nature de faible valeur et les dons en nature d'une valeur importante reposerait sur une interprétation manifestement infondée des articles 9 et 13 de la loi du 21 décembre 2007 par la partie étatique.

La parte demanderesse conteste encore l'interprétation faite par la partie étatique de l'article 3 du règlement grand-ducal du 23 novembre 2010.

En ce qui concerne la proposition de loi numéro 7509 relative à l'intégration d'un nouvel article 13bis dans la loi du 21 décembre 2007, la partie demanderesse explique qu'elle aurait finalement été abandonnée de sorte que les développements afférents de la partie étatique seraient sans pertinence en l'espèce.

Enfin, elle signale que les factures litigieuses seraient émises, contrairement aux affirmations de la partie étatique, au nom du ... et non point au nom d'un membre dudit parti et n'auraient pas été établies dans le cadre d'une campagne individuelle.

Le délégué du gouvernement duplique en substance que la méthode d'interprétation historique de la loi du 21 décembre 2007 ne saurait lui être reprochée, dans la mesure où toute application d'une loi générale et abstraite à une situation particulière nécessiterait non seulement la qualification des faits, mais aussi l'interprétation de la loi.

Selon la partie étatique l'interprétation du ... de l'article 13 de la loi du 21 décembre 2007 serait incompatible avec les autres dispositions de ladite loi. Ainsi, si tel qu'avancé

par ... tous les dons en nature devaient être repris dans le compte des recettes de la structure centrale du parti politique, ceci nécessiterait une évaluation de tout don en nature et non seulement celle des dons en nature d'une valeur supérieure à ... euros.

Le tribunal constate à titre liminaire qu'il n'est pas contesté en cause que dans le cadre de la campagne électorale de l'année 2018, un membre du ... a payé différentes factures en précisant par la suite qu'il renonçait au remboursement de ces factures de la part du parti politique. Les parties en cause s'accordent à dire que le paiement de ces factures constituait un don en nature au nom du parti politique. En revanche, les parties en cause sont en désaccord sur la question de savoir si lesdites factures ont été établies au nom du ... ou alors au nom personnel du membre afférent du parti politique, ainsi que et, surtout, sur la question de savoir si le don en nature concerné était à inscrire dans la comptabilité du parti politique ou non.

A l'audience publique des plaidoiries du 17 mai 2021, le tribunal a, constatant que les factures à la base du recours sous examen faisaient défaut dans le dossier administratif ainsi que dans les pièces déposées par la partie demanderesse, ordonné le dépôt desdits documents, tout en prenant l'affaire en délibéré. Le litismandataire du demandeur s'étant excusé de ne pas être présent à l'audience du 17 mai 2021, il a été informé par courrier du greffe du tribunal administratif du 18 mai 2021 de ce que le tribunal avait ordonné aux parties de verser en cause les factures en question. Suite à différents courriers du délégué du gouvernement, informant le tribunal que la partie étatique ne pourrait pas déposer au tribunal administratif les factures requises alors qu'elles se trouvaient auprès de la Cour des comptes, le tribunal a prononcé la rupture du délibéré et a convoqué les représentants des parties à une réunion en chambre du conseil, fixée au 5 juillet 2021.

Alors même que l'attention du délégué du gouvernement a été attiré sur l'article 8 (5) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives - imposant à l'autorité qui a posé l'acte visé par le recours de déposer le dossier au greffe du tribunal administratif sans autre demande -, le délégué du gouvernement a, lors de la réunion des litismandataires des parties en chambre du conseil le 5 juillet 2021, de nouveau affirmé être dans l'impossibilité de verser en cause les factures sollicitées par le tribunal au motif que ces dernières se trouvaient auprès de la Cour des comptes. A défaut par la partie étatique de verser les documents sollicités en cause, le litismandataire du ... les a finalement déposés lors de la réunion en chambre du conseil, de sorte que l'affaire a pu être fixée à l'audience publique des plaidoiries du 12 juillet 2021 pour continuation des débats.

La question du dépôt matériel des documents à la base du litige sous examen a ainsi été résolue.

En ce qui concerne le fond du recours, le tribunal constate de prime abord, que la question clé du recours sous examen est celle de définir la notion de « *recette globale* » de la structure centrale d'un parti politique au sens de l'article 2, alinéa 3 de la loi du 21 décembre 2007. En effet, aux termes de ladite loi les partis politiques ont droit à une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat. Le montant de cette dotation ne peut toutefois pas dépasser 75% des recettes globales de la structure centrale du parti politique.

En l'espèce, il n'est pas contesté qu'un membre du ... a payé des factures dans le cadre de la campagne électorale de 2018, sans par la suite solliciter le remboursement de ces paiements au parti politique. La question se pose désormais de savoir si ces paiements

ou avances sont à considérer comme recettes du parti devant à ce titre être comptabilisées par le parti et pourraient être prises en compte pour le calcul des « *recettes globales* » du parti politique au sens de l'article 2, alinéa 3 de la loi du 21 décembre 2007, servant à la détermination du montant de la dotation à allouer au parti politique.

Dans ce contexte apparaît le premier désaccord entre les parties en cause. Ainsi, si la partie étatique ne conteste pas que le membre du ... a payé des factures dans le cadre de la campagne électorale, elle affirme toutefois, que ces factures n'ont pas été établies au nom du ... mais au nom personnel du membre afférent dudit parti politique, de sorte qu'il s'agirait de montants que la structure centrale du ... n'a jamais encaissés et que la question de la comptabilisation desdits montants ne se poserait pas ni la question de savoir si ces montants étaient à considérer comme faisant partie des recettes globales du parti politique.

A cet égard, le tribunal constate, au vu des factures versées en cause, que si elles indiquent certes le nom personnel d'un membre du parti politique, elles ont néanmoins et contrairement aux affirmations du délégué du gouvernement, été émises au nom du ..., ce qu'elles précisent expressément, de sorte qu'il y a lieu d'admettre que les paiements afférents ont été effectués au nom du Les seules exceptions constituent une facture émise le 4 septembre 2018 par la société de droit allemand BBV portant sur un montant de ... euros, ainsi qu'un relevé indiquant des paiements effectués par carte bancaire personnelle du membre concerné du ... portant sur une valeur totale de ... euros. Ces deux documents ont été émis au seul nom personnel du membre concerné du parti politique sans mentionner le parti politique. A défaut de toutes précisions quant à ladite facture du 4 septembre 2018, ainsi que quant audit relevé des paiements par carte bancaire et au vu des contestations émises à cet égard par la partie étatique, le tribunal est donc amené à retenir qu'il n'est pas établi que les paiements afférents ont été effectués au nom du Il s'ensuit que les paiements effectués sur base de la facture précitée du 4 septembre 2018 et du relevé de paiements effectués par carte bancaire, ne sont pas à considérer comme ayant été faits au nom du ..., de sorte qu'en tout état de cause la question de savoir s'ils avaient dû être comptabilisés par le parti politique et s'ils avaient pu être pris en compte au niveau des recettes globales ne se pose pas à leur égard. En revanche ces mêmes questions se posent bien en ce qui concerne les autres factures versées en cause, émises au nom du ... et réglées par un membre dudit parti politique au nom de ce même parti politique.

En ce qui concerne ensuite la question de la qualification du paiement par un membre du parti politique de factures au nom du parti politique en renonçant à tout remboursement, il échet de constater que les parties en cause l'ont à juste titre qualifié de don en nature consenti au En effet, dans le contexte du recours sous examen la notion du « *don* » est à interpréter au sens large et s'analyse comme action de donner quelque chose sans contrepartie. Le don en numéraire consiste ainsi en l'action de donner de l'argent, tandis que tout autre avantage consenti sans contrepartie est à considérer comme don en nature. En l'espèce, le membre du ... n'a certes pas donné directement de l'argent au parti politique, mais il a renoncé à être remboursé du paiement de factures émises au nom du parti politique et dont il s'était acquitté. L'avantage en nature consenti au parti politique est donc indéniable, de sorte qu'il y a lieu de constater que ... a bénéficié d'un don en nature. Dans ce contexte, il y a encore lieu de préciser que le don en nature litigieux comporte le paiement de toutes les factures versées en cause, à l'exception de celle précitée du 4 septembre 2018 ainsi que du relevé des paiements par carte bancaire portant sur un montant total de ... euros, dans la mesure où le tribunal vient de retenir que ces documents n'ont pas été établis au nom dudit parti politique.

Afin de déterminer si un tel don en nature consenti au parti politique est à comptabiliser par le parti et à prendre en compte au niveau des recettes globales du parti politique, il y a lieu de se référer à la lettre de la loi du 21 décembre 2007. Cette loi du 21 décembre 2007 a été modifiée à plusieurs reprises et une dernière fois par une loi du 15 décembre 2020. Le tribunal administratif statuant, toutefois, en l'espèce, dans le cadre d'un recours en annulation, il y a lieu de prendre en compte la situation de droit et de fait telle qu'elle s'est présentée au moment de la prise de la décision déférée par l'autorité administrative concernée, donc, en l'occurrence la situation de droit et de fait telle qu'elle s'est présentée en date du 2 avril 2020 lors de la prise de la décision déférée par le Premier ministre. Il s'ensuit que la loi du 21 décembre 2007 est à appliquer dans le cadre du recours sous examen dans sa version en vigueur au 2 avril 2020, de sorte que sa modification ultérieure par la loi du 15 décembre 2020 n'est pas applicable en l'espèce. Dès lors, la référence faite, dans la suite, par le tribunal à la loi du 21 décembre 2007 se fera à la version de ladite loi applicable au 2 avril 2020.

L'objectif de la loi du 21 décembre 2007 ressort des travaux parlementaires ayant finalement abouti à son adoption¹. Le législateur, dans le souci de « *préserver la confiance des citoyens dans la chose politique* » a ainsi décidé de légiférer en vue d'assurer : «

- *une transparence absolue du financement des partis politiques ;*
- *une égalité de chances et de droits des formations politiques ;*
- *l'indépendance des partis politiques ;*
- *l'absence de tout conflit d'intérêt ; (...)* »².

De cette manière, le législateur entendait éviter que le financement des partis politiques puisse aboutir à la corruption, mais aussi, à l'opposé, à la dépendance totale des partis politiques à l'égard de l'Etat.

Ce même objectif de transparence absolue se retrouve d'ailleurs au niveau de l'imposition aux partis politiques de tenir une comptabilité. En effet, la comptabilité consiste dans l'enregistrement permanent de toutes les recettes et dépenses d'un individu ou d'une entreprise en vue de refléter en fin d'exercice la situation financière générale de cet individu ou de cette entreprise, en l'occurrence d'un parti politique, moyennant la publication du bilan. De cette manière une comptabilité contribue à assurer une parfaite transparence de la situation financière de l'entité en question.

La question de savoir si le don en nature est à comptabiliser en tant que recette du parti politique, est donc à analyser en tenant compte de l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer la transparence du financement des partis politiques.

La loi du 21 décembre 2007, qui retient que les partis politiques remplissant certaines conditions ont droit, en dehors de la dotation leur allouée en application de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, à une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat, dispose en son article 2, alinéa 3 que : « *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.* ».

¹ doc. parl. n° 57000 du 22 mars 2007, proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques, Exposé des motifs et commentaire des articles.

² *ibidem*, Exposé des motifs, p.1

L'article 9, alinéa 3 de la même loi, poursuit en son article 9, alinéa 3 que :
« *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 ... euros.

Le relevé des dons annuels en numéraire et en nature supérieurs à ... 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. ».

Aux termes du premier alinéa de l'article 11 de la loi du 21 décembre 2007 qui s'inscrit sous son chapitre IV, intitulé : « *Comptabilité des partis politiques* » : « *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.* ».

Enfin, l'article 13 de la même loi indique 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.* ».

Au vu de ces dispositions, force est d'abord au tribunal de constater que l'article 11 précité de la loi du 21 décembre 2007 impose aux partis politiques de tenir une comptabilité couvrant l'ensemble des recettes et dépenses ainsi que leur situation patrimoniale active et passive. Si cette disposition précise expressément que la comptabilité doit porter sur « *l'ensemble des recettes* », il y a lieu d'admettre qu'elle vise toutes les recettes sans aucune exception. D'ailleurs les libellés des articles 2, alinéa 3 et 12³ de la même loi vont dans le même sens, dans la mesure où ils se réfèrent à la notion de « *recettes globales* » respectivement de « *l'ensemble [des] recettes* » de la structure centrale du parti politique et visent par conséquent l'intégralité des recettes sans aucune exception. Les dons en nature sont partant *a priori* à considérer comme faisant partie des recettes devant être comptabilisées.

³ article 12 de la loi du 21 décembre 2007 : « (...) *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.* (...) ».

Cette analyse est confortée par l'article 13 de la loi du 21 décembre 2007 qui précise expressément que le compte des recettes comprend notamment : « *les dons, donations ou legs* », sans opérer de différence entre les dons en numéraire et les dons en nature.

Dans le même ordre d'idées, il convient de rappeler que l'objectif du législateur était d'assurer la confiance des citoyens dans la vie politique à travers une transparence absolue du financement des partis politiques, de sorte que les notions de « *recettes globales* » et d'« *ensemble des recettes* » sont nécessairement à interpréter comme englobant l'intégralité des recettes des partis politiques, y compris, évidemment, les dons en nature. Une comptabilité ne retraçant pas l'intégralité des avoirs de la personne concernée ne saurait, en effet, guère être qualifiée de transparente.

Enfin, le tribunal ne partage pas le raisonnement de la partie étatique suivant lequel la modification par la loi du 16 décembre 2011 de l'article 9 de la loi du 21 décembre 2007 n'aurait imposé l'évaluation des dons en nature qu'aux fins de déterminer s'ils doivent être déclarés dans le relevé des dons, mais non point aux fins d'imposer l'inscription du don en nature dans la comptabilité. En effet, force est au tribunal de constater que ledit article 9 n'opère aucune distinction entre les dons en numéraire et les dons en nature dépassant une valeur de ... euros. Ledit article impose, ainsi, pour ces deux types de don, de manière absolument pareille, l'obligation de dresser un relevé des donateurs ainsi que l'obligation de déposer ledit relevé annuellement auprès du Premier ministre, avec copie au Président de la Chambre des Députés. Aucune disposition légale ne prévoit que les dons en nature ne seraient pas à considérer comme recette et qu'ils seraient exempts de l'obligation d'inscription en comptabilité. La seule distinction faite par l'article 9 de la loi du 21 décembre 2007 se situe entre les dons inférieurs et les dons supérieurs à ... euros. Dans la mesure où, en l'espèce, le montant du don en nature litigieux est largement et incontestablement supérieur à ... euros, et dans la mesure où les dons supérieurs à ... euros sont traités de manière identique aux dons numéraires, cette distinction n'est pas pertinente en l'espèce.

Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure, contrairement à la décision déférée, que le don en nature litigieux - qui, tel que le tribunal vient de le préciser, se compose des factures versées en cause à l'exception de celle du 4 septembre 2018 ainsi que du relevé des paiements effectués par carte bancaire portant sur un montant de ... euros - est à considérer comme faisant partie des recettes globales de la structure centrale du parti politique et était à ce titre à inscrire dans la comptabilité du parti politique et, *a fortiori*, à prendre en compte dans le cadre du calcul du seuil des 75% prévus par l'article 2, alinéa 3 de la loi du 21 décembre 2007. Le Premier ministre n'a partant pas valablement pu retenir que le don en nature litigieux ne pouvait pas être pris en considération pour le calcul du seuil prévu par l'article 2, alinéa 3 de la loi du 21 décembre 2007 et la décision déférée encourt partant l'annulation.

Enfin, dans la mesure où il ne paraît pas inéquitable de laisser des frais non répétables à charge de la partie demanderesse, il y a lieu de rejeter la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 2.500 euros telle que formulée par

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

se déclare incompétent pour connaître du recours principal en réformation ;

reçoit le recours subsidiaire en annulation en la forme ;

quant au fond, le déclare justifié, partant annule la décision du Premier ministre du 2 avril 2020 et renvoie le dossier en prosécution de cause au Premier ministre ;

rejette la demande du ... tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 2.500 euros ;

condamne l'Etat aux frais et dépens.

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, premier vice-président,
Alexandra Castegnaro, vice-président,
Michèle Stoffel, premier juge,

et lu à l'audience publique du 3 février 2022 par le premier vice-président, en présence du greffier Paulo Aniceto Lopes.

s. Paulo Aniceto Lopes

s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 3 février 2022
Le greffier du tribunal administratif