

Rapport spécial

sur les états financiers de la sensibilité politique « Piraten »
pour la législature 2018-2023



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	5
1. PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR.....	5
1.1. INTRODUCTION	5
1.2. CHAMP ET OBJECTIFS DE CONTRÔLE.....	5
1.3. CADRE LÉGAL, RÉGLEMENTAIRE ET DOCUMENTAIRE	6
1.4. ENVERGURE FINANCIÈRE	9
2. CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE.....	10
3. GROUPES ET SENSIBILITÉS : DISPOSITIFS D'AIDES FINANCIÈRES.....	11
3.1. PRÉSENTATION DES GROUPES ET SENSIBILITÉS	11
3.2. PRÉSENTATION DU CADRE DES DISPOSITIFS D'AIDES FINANCIÈRES	12
3.3. APERÇU CHIFFRÉ : CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET INDEMNITÉS DE SECRÉTARIAT	17
4. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DES GROUPES ET SENSIBILITES	19
4.1. FINANCEMENT DES GROUPES ET SENSIBILITÉS	19
4.2. ABSENCE DE RÈGLES AU NIVEAU DE L'ATTRIBUTION, DE L'UTILISATION ET DU CONTRÔLE DES AIDES ALLOUÉES	20
4.3. STATUT JURIDIQUE DES GROUPES ET SENSIBILITÉS	21
4.4. PRINCIPALES MISSIONS DES GROUPES ET SENSIBILITÉS	22
4.5. COMPTABILITÉ	31
4.6. COMPTE RENDU DES ÉTATS FINANCIERS	32
4.7. RÉSERVES FINANCIÈRES	33
4.8. FRAIS DE REPRESENTATION DES DEPUTES	34
4.9. MARCHÉS PUBLICS	35
4.10. CONTRÔLE EXTERNE	36
5. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA SENSIBILITÉ POLITIQUE « PIRATEN ».....	38
5.1. ECHANTILLON	38
5.2. COMPTABILITÉ	40
5.3. DÉPENSES COURANTES	42
5.4. DÉPENSES POUR LA COMMUNICATION EXTERNE ET LES RELATIONS PUBLIQUES	47
5.5. DÉPLACEMENTS PROFESSIONNELS.....	49
5.6. FRAIS DE RESTAURATION	55



Table des matières

5.7. PRÊTS FINANCIERS ENVERS DES TIERS	57
5.8. FRAIS ENGAGÉS À DES FINS PRIVÉES.....	58
II. LA PRISE DE POSITION DE LA SENSIBILITE POLITIQUE « PIRATEN »	59



I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.1. Introduction

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes dispose que la Cour peut présenter à tout moment, soit à la demande de la Chambre des députés, soit de sa propre initiative, ses constatations et recommandations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme de rapports spéciaux.

En exécution de la disposition précitée, le Bureau de la Chambre des députés a invité, par courrier du 16 août 2024, la Cour des comptes à effectuer un contrôle des états financiers de la sensibilité politique « Piraten » pour la législature 2018-2023.

Des entretiens avec les responsables de la Chambre des députés et de la sensibilité politique « Piraten » 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 et objectifs de contrôle

Les objectifs poursuivis par la Cour sont définis par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. A l'article 3, paragraphe (1), il est précisé que « la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics ».

Il convient de souligner que le contrôle de la Cour porte sur deux points, à savoir :

- la révision des états financiers de la sensibilité politique « Piraten » ;
- le passage en revue des dispositifs de contrôle mis en place par la Chambre des députés relatifs aux groupes politiques et techniques et aux sensibilités politiques, ci-après dénommés « groupes et sensibilités ».

Le contrôle de la Cour concernant les états financiers de la sensibilité politique « Piraten » couvre la législature 2018 à 2023.

La Cour s'est notamment efforcée de répondre aux questions suivantes :

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

1.3. Cadre légal, réglementaire et documentaire

En ce qui concerne le cadre légal dans lequel s'inscrit le présent rapport, il y a notamment lieu de se référer aux lois, règlements et documents suivants :

Législation nationale :

- Constitution du Grand-Duché de Luxembourg ;
- Loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
- Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques ;
- Loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales ;
- 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 ;
- Code pénal ;

Chambre des députés :

- Règlement de la Chambre des députés du 15 mars 2025 ;
- Document « Subventions aux groupes politiques et aux sensibilités politiques » ;
- Glossaire de la Chambre des députés ;

Parlement européen :

- Règlement intérieur du Parlement européen, 10e législature - Janvier 2025 ;
- Réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 ;
- RÈGLEMENT (UE, EURATOM) N° 966/2012 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil ;

Deutscher Bundestag :

- Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz - AbgG) ;

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages :

- Staatliche Finanzierung der Parlamentsfraktionen. Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 225/09. 15. August 2019 ;

Bundesrechnungshof :

- Bericht nach § 99 der BHO zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen. Version vom 12. Januar 2021 ;
- Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages. Version vom 27. März 2024 ;
- Bericht nach § 99 der BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes. Version vom 5. September 2024 ;

Rechnungshof des Saarlandes :

- Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. 24. Juni 2016 ;

Rechnungshof Rheinland-Pfalz :

- Abschließender Bericht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz über die Prüfung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz, 04.10.2000 ;
- Abschließender Bericht über die Prüfung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz - Haushaltsjahre 2011 bis 2016 (16. Wahlperiode), 20.10.2020 ;
- Abschließender Bericht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz über die Prüfung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz – Haushaltsjahre 2003, 2004, 2005 und 2006 (bis zum Ende der 14. Wahlperiode) – sowie Abwicklung der Liquidation der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ;

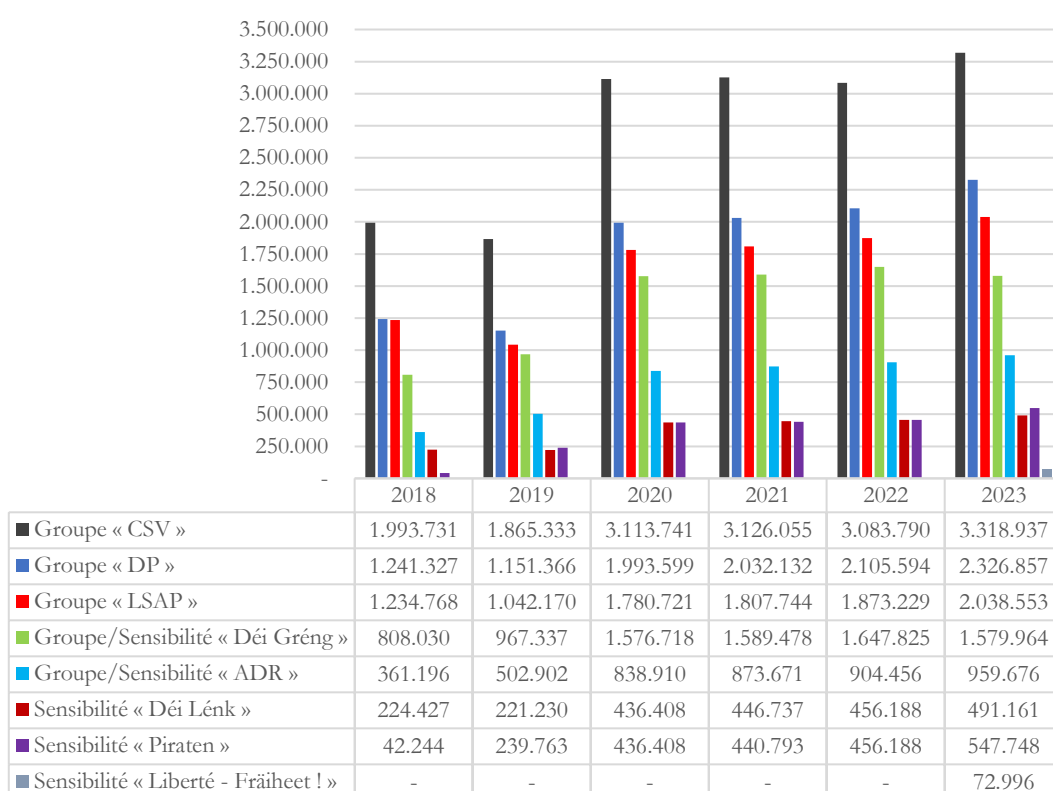
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz :

- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. August 2002, Az.: VGH O 3/02, juris Rn. 40.

1.4. Envergure financière

Le graphique ci-dessous illustre la somme des aides financières accordées aux groupes et sensibilités pour les années 2018 à 2023. Les montants correspondent à la somme des crédits de fonctionnement et des indemnités de secrétariat.

Graphique 1 : Aides financières octroyées pour les années 2018 à 2023¹



Source chiffres (en euros) : Chambre des députés ; graphique : Cour des comptes.

¹ Pour des raisons de comparabilité des chiffres, le crédit de fonctionnement versé au groupe technique « ADR/Piraten » pour l'année 2019 est alloué aux sensibilités politiques respectives. Pour des raisons de lisibilité du graphique, celui-ci fait abstraction des aides financières versées au député affilié à un groupe politique qui s'est directement fait virer son indemnité de secrétariat sans passer par l'intermédiaire de son groupe politique.

2. Chronologie des travaux de contrôle

16 août 2024	Saisine par le Bureau de la Chambre des députés pour l'élaboration d'un rapport spécial sur les états financiers de la sensibilité politique « Piraten » pour la législature 2018-2023 ;
10 octobre 2024	Lettre d'annonce du contrôle et demande de documents au Président de la sensibilité politique « Piraten » ;
14 janvier 2025	Réunion avec le Secrétaire général de la Chambre des députés ;
31 mars 2025	Contrôle sur place au sein des locaux de la sensibilité politique « Piraten » ;
5 mai 2025	Réunion avec un député de la sensibilité politique « Piraten » ;
8 mai 2025	Réunion avec un ancien député de la sensibilité politique « Piraten » ;
13 mai 2025	Réunion avec le Président de la sensibilité politique « Piraten ».

3. Groupes et sensibilités : dispositifs d'aides financières

3.1. Présentation des groupes et sensibilités

D'après l'article 17, paragraphes 1 et 2, du règlement de la Chambre des députés, « les députés peuvent se constituer en groupes politiques » et « pour être reconnu, un groupe politique doit comprendre au moins cinq membres ». Suivant le paragraphe 5 de l'article 17, « les députés qui n'appartiennent à aucun groupe politique peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix avec l'agrément de ce groupe ». D'après le glossaire de la Chambre des députés, les groupes politiques se constituent selon les affinités politiques des députés.

Quant au groupe technique, l'article 18 du même règlement dispose que « les députés qui ne font pas partie d'un groupe politique et ceux qui ne sont pas apparentés à un groupe politique peuvent former un groupe technique ». Les groupes techniques doivent comprendre, tout comme les groupes politiques, au moins cinq membres et peuvent se former indépendamment des affinités politiques des députés.

Le règlement de la Chambre des députés ne définissant pas explicitement la sensibilité politique, la Cour s'est référée au glossaire de la Chambre des députés qui précise que « le député qui ne fait partie ni d'un groupe politique ni d'un groupe technique forme une sensibilité politique ». Ainsi, les députés appartenant à un même parti politique ou qui partagent une affinité politique, mais dont le nombre est inférieur à cinq peuvent former une sensibilité politique.

La sensibilité politique « Piraten »

A la suite des élections législatives du 14 octobre 2018, deux candidats du parti politique « Piraten » ont été élus à la Chambre des députés. Etant donné que le nombre de députés élus était inférieur à cinq, il a été décidé de former une sensibilité politique. En novembre 2018, les deux députés du parti politique « Piraten » ont annoncé leur volonté de s'unir avec les quatre députés du parti politique « ADR » pour former un groupe technique prenant effet en date du 15 novembre 2018. Ce groupe technique s'est dissous fin décembre 2019. Les députés des partis politiques « Piraten » et « ADR » se sont alors reformés en deux sensibilités politiques distinctes.

Après les élections législatives du 8 octobre 2023, trois candidats du parti politique « Piraten » ont été élus à la Chambre des députés et ont formé une sensibilité politique. En juillet 2024, un des députés « Piraten » a quitté la sensibilité pour siéger en tant que député non-inscrit avant de rejoindre le groupe politique « LSAP » en septembre 2024.

3.2. Présentation du cadre des dispositifs d'aides financières

3.2.1. Lois et réglementations donnant droit aux aides financières

Conformément aux dispositions du règlement de la Chambre des députés et de la loi électorale, les groupes et sensibilités ainsi que les députés bénéficient de diverses aides financières et prestations en nature.

Il convient de souligner qu'aucune législation spécifique n'existe en matière de financement des groupes et sensibilités contrairement au financement des partis politiques.

Actuellement, seules les dispositions du règlement de la Chambre des députés ainsi que celles de la loi électorale s'appliquent en la matière.

3.2.2. Principales formes d'aides financières

Pour assurer leur fonctionnement, les groupes et sensibilités perçoivent des aides financières et matérielles suivantes :

- crédits de fonctionnement (article 19, paragraphe 1, du règlement de la Chambre des députés) ;
- locaux et installations (article 19, paragraphe 1, du règlement de la Chambre des députés) ;
- indemnités de secrétariat sous la forme de remboursements des frais relatifs à l'engagement de personnel (article 19, paragraphes 2 et 3, du règlement de la Chambre des députés et article 126 (9) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003) ;
- bureau équipé mis à disposition pour chaque député (article 19, paragraphe 4, du règlement de la Chambre des députés).

L'emploi de ces deniers publics est soumis à deux conditions :

- utilisation exclusive pour couvrir des dépenses ayant trait aux activités parlementaires (article 19, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés) ;
- utilisation interdite pour couvrir des dépenses produites par les partis politiques (article 19, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés).

Dans ce qui suit, la Cour expose et quantifie les différents types d'aides financières allouées aux groupes et sensibilités pour la période de référence.

3.2.2.1. Crédits de fonctionnement

Selon l'article 19, paragraphe 1, du règlement de la Chambre des députés, « pour assurer le fonctionnement des groupes politiques et techniques ainsi que des sensibilités politiques, le Bureau de la Chambre met à leur disposition les locaux et les installations nécessaires, ainsi que des crédits de fonctionnement ».

D'après le même article, les crédits de fonctionnement sont « calculés sur la base de leur représentation proportionnelle à la Chambre ».

Le Bureau de la Chambre prévoit différents crédits alloués aux groupes et sensibilités, à savoir² :

- un crédit alloué sur base de la représentation proportionnelle, montant forfaitaire alloué par député pour les groupes et les sensibilités ;
- un crédit relatif à l'engagement de personnel, montant forfaitaire alloué en fonction de la taille pour des groupes, montant forfaitaire unique pour les sensibilités ;
- un crédit informatique, montant forfaitaire unique pour les groupes, montant forfaitaire par député pour les sensibilités ;
- un crédit pour la location d'une voiture, montant forfaitaire par député pour les groupes et les sensibilités ;
- un crédit pour la participation à des congrès politiques, montant forfaitaire par député pour les groupes et les sensibilités ;
- un crédit pour sécurisation et connexion à Internet via solution P&T, montant forfaitaire mensuel pour les groupes et les sensibilités ;
- un crédit pour acquisition d'un photocopieur, montant forfaitaire unique pour les groupes, montant forfaitaire par député pour les sensibilités ;
- un crédit pour achat de mobilier de bureau, montant forfaitaire unique majoré par un montant forfaitaire par député pour les groupes et les sensibilités.

Les crédits susmentionnés font l'objet d'une allocation annuelle. A l'exception du crédit pour l'acquisition d'un photocopieur et celui pour l'achat de mobilier de bureau qui font l'objet d'une allocation unique par législature.

² Conformément au document « Subventions aux groupes politiques et aux sensibilités politiques (crédit de fonctionnement) » de la Chambre des députés.

A relever qu'en matière d'allocation de crédits, les groupes techniques ont droit aux mêmes montants que les groupes politiques.

La Cour tient à préciser que le crédit relatif à l'engagement de personnel cité ci-dessus ne correspond pas au remboursement des frais relatifs à l'engagement de personnel, aussi dénommé « indemnité de secrétariat ». Cette indemnité est réglée par l'article 126 (9) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et présentée plus en détail au point 3.2.2.3 du présent rapport.

Les divers crédits sont regroupés en un seul crédit de fonctionnement. Au début de chaque année, le montant annuel du crédit de fonctionnement dû est communiqué aux groupes et sensibilités. Le crédit est libéré en tranches trimestrielles.

Le crédit de fonctionnement est libéré sans que le groupe ou la sensibilité ne soit dans l'obligation de transmettre une estimation des coûts ni de pièces justificatives.

Le calcul de ces crédits relève de la responsabilité du service financier de la Chambre des députés. Les montants des crédits de fonctionnement peuvent être ajustés soit sur la base d'une demande officielle émanant de tout bénéficiaire, soit automatiquement en cas de déclenchement d'une tranche indiciaire.

- Dans le cas d'une demande d'augmentation du montant des crédits, une analyse des besoins est réalisée par la Chambre des députés afin d'en vérifier la légitimité. La dernière majoration des crédits suite à une demande d'un groupe politique a eu lieu en 2020.
- Dans le cas d'un déclenchement de l'index, le service financier de la Chambre applique la majoration des crédits de fonctionnement sans qu'une approbation du Bureau de la Chambre ne soit requise.

Les différents crédits alloués aux groupes et sensibilités ne sont pas soumis à une affectation liée et servent exclusivement à illustrer la méthode de calcul dans la mesure où les groupes et sensibilités peuvent disposer librement du crédit de fonctionnement dans le respect des conditions fixées à l'article 19, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés.

3.2.2.2. Locaux et installations

L'article 19, paragraphe 1, du règlement de la Chambre des députés prévoit que le Bureau de la Chambre met à disposition des groupes et sensibilités « les locaux et installations nécessaires » pour assurer leur fonctionnement.

Par ailleurs, l'article 19, paragraphe 4, du règlement de la Chambre des députés précise que « le Bureau de la Chambre met à la disposition de chaque député, à sa demande, un bureau équipé, à proximité du palais de la Chambre ».

Lors de l'attribution des locaux aux groupes et sensibilités, la taille de ceux-ci est prise en considération.

Il y a lieu de préciser qu'il n'est pas rare que les groupes, et plus particulièrement les sensibilités changent de locaux.

Les loyers des locaux ne sont pas à charge des groupes et sensibilités. Le ministère des Finances, par le biais de la Commission des loyers, est signataire du contrat de bail des locaux et prend en charge le paiement des loyers. La Chambre des députés paie les charges locatives.

Il importe de souligner que les bureaux mis à disposition par la Chambre des députés ne sont pas équipés et il incombe aux groupes et sensibilités de meubler ceux-ci. Le crédit pour l'achat de mobilier de bureau leur est alloué à cette fin.

Pour ce qui est du matériel informatique des députés, la Chambre des députés leur met à disposition un ordinateur portable et une imprimante. Concernant le matériel informatique des collaborateurs, les frais y relatifs incombent aux groupes et sensibilités et sont financés par l'intermédiaire du crédit de fonctionnement.

La sensibilité politique « Piraten »

La sensibilité politique « Piraten » a occupé trois locaux différents depuis son entrée à la Chambre des députés.

3.2.2.3. Indemnités de secrétariat

Au-delà du crédit de fonctionnement et des locaux mis à disposition, les groupes politiques et techniques ont, conformément à l'article 19, paragraphe 2, du règlement de la Chambre des députés « droit au remboursement, jusqu'à un montant à déterminer par le Bureau de la Chambre, des frais relatifs à l'engagement de personnel ». Ceci vaut également pour les sensibilités politiques. Conformément à l'article 19, paragraphe 3, du règlement de la Chambre des députés, « dans les conditions à fixer par le Bureau de la Chambre, le remboursement des frais relatifs à l'engagement de personnel peut également être accordé par le Bureau aux sensibilités politiques. »

Le remboursement des frais relatifs à l'engagement de personnel est défini comme « indemnité de secrétariat » dans la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Ainsi, l'article 126 (9) de cette loi énonce que, « sur présentation d'un contrat de travail, la Chambre, de l'assentiment de son Bureau, qui juge de la réalité des relations de travail, indemnise le député des frais à lui accrus du fait de l'engagement d'un collaborateur ». En réalité et toujours conformément à l'article 126 (9), les députés d'un même groupe ou sensibilité regroupent leurs indemnités de secrétariat dues. D'après l'article 126 (9), « plusieurs députés peuvent engager en commun et solidairement un ou plusieurs collaborateurs. Dans ce cas l'indemnité

à rembourser par la Chambre des députés est plafonnée au total cumulé des montants de l'indemnité de secrétariat revenant à chaque député employeur. »

La loi électorale modifiée du 18 février 2003 dispose dans son article 126 (9) que l'indemnité de secrétariat « ne puisse dépasser un maximum de 340 points indiciaires mensuels, à augmenter d'un douzième à titre d'allocation de fin d'année. Le contrat de travail peut être remplacé par une convention d'honoraires dans le cas où il s'agit de l'engagement d'un avocat inscrit au tableau de l'un des ordres des avocats ou d'un membre d'une autre profession indépendante dont l'accès et l'exercice sont réglementés. Le député ne peut pas demander l'indemnisation des frais à lui accrus du fait de l'engagement de son conjoint, du partenaire avec lequel il vit dans un partenariat déclaré au Luxembourg ou à l'étranger, du partenaire avec lequel il vit en communauté de vie ou de ses parents, enfants, frères ou sœurs. »

A relever que l'indemnité de secrétariat est, a priori, attribuée au député et non au groupe ou à la sensibilité. Or, le député peut décider de regrouper son indemnité de secrétariat avec celle des autres députés. Dans la pratique, les députés d'un même groupe ou d'une même sensibilité décident de regrouper leurs indemnités de secrétariat, qui sont alors directement versées au groupe ou à la sensibilité.

Dans le cas où l'indemnité de secrétariat est versée directement au député, le service financier de la Chambre des députés veille à ce qu'elle ne soit pas versée sur le même compte bancaire que celui utilisé pour le versement de l'indemnité parlementaire. Le service financier demande au député de procéder à l'ouverture d'un compte bancaire distinct destiné exclusivement au versement de l'indemnité de secrétariat.

Pour ce qui est de l'octroi de l'indemnité de secrétariat, les contrats de travail doivent être transmis à la Chambre des députés. La libération de l'indemnité s'effectue sur base mensuelle. Afin de libérer les montants dus, le groupe ou la sensibilité doit envoyer une demande de remboursement accompagnée des pièces comptables justificatives. Il convient de souligner que l'indemnité de secrétariat est plafonnée. Tout dépassement du seuil doit être pris en charge par le biais du crédit de fonctionnement du groupe ou de la sensibilité.

3.2.2.4. Frais de représentation

En surcroît des aides financières accordées aux groupes et sensibilités mentionnées ci-dessus, les députés touchent également des frais de représentation pour assurer leurs missions. A cet égard, il y a lieu de faire référence à l'article 126 (1) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 qui précise que « durant son mandat, le parlementaire jouit d'une indemnité mensuelle [...], dont la moitié, constituant des frais de représentation, est exempte d'impôts ».

3.3. Aperçu chiffré : Crédits de fonctionnement et indemnités de secrétariat

Pour ce qui est des crédits de fonctionnement, le tableau ci-dessous chiffre les aides financières accordées aux groupes et sensibilités pour les années 2018 à 2023³.

Tableau 1 : Crédits de fonctionnement octroyés pour les années 2018 à 2023

Crédit de fonctionnement	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Groupe « CSV »	915.978	847.507	1.345.150	1.359.243	1.407.683	1.520.080
Groupe « DP »	655.349	610.221	1.000.055	1.011.180	1.046.830	1.157.901
Groupe « LSAP »	646.514	557.491	946.168	956.969	990.655	1.080.387
Groupe/Sensibilité « déi gréng »	487.487	531.126	816.620	824.998	853.752	858.902
Groupe/Sensibilité « ADR »	206.516		527.795	533.975	552.255	590.026
Groupe technique « ADR/Piraten »*		452.037				
Sensibilité « déi Lénk »	129.492	124.439	267.497	270.587	279.727	304.317
Sensibilité « Piraten »	25.316		267.497	270.587	279.727	336.957
Sensibilité « Liberté - Fräiheet ! »						47.556
Total	3.066.652	3.122.821	5.170.782	5.227.539	5.410.629	5.896.125
Variation annuelle (en %)		1,83%	65,58%	1,10%	3,50%	8,97%

* ADR : 309.160 euros ; Piraten : 142.877 euros.

Source chiffres (en euros) : Chambre des députés ; tableau : Cour des comptes.

Pour ce qui est des indemnités de secrétariat, le tableau qui suit présente les remboursements des frais relatifs à l'engagement de personnel accordés pour les années 2018 à 2023.

Tableau 2 : Indemnités de secrétariat octroyées pour les années 2018 à 2023

Indemnité de secrétariat	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Groupe « CSV »	1.077.754	1.017.826	1.738.784	1.736.817	1.652.411	1.798.857
Groupe « DP »	585.978	541.145	993.544	1.020.953	1.058.765	1.168.956
Groupe « LSAP »	588.254	484.679	834.553	850.775	882.574	958.165
Groupe/Sensibilité « déi gréng »	320.543	436.211	760.098	764.480	794.074	721.062
Groupe/Sensibilité « ADR »	154.679	193.692	311.115	339.696	352.202	369.650
Sensibilité « déi Lénk »	94.935	96.791	168.911	176.149	176.461	186.844
Sensibilité « Piraten »	16.928	96.936	168.911	170.209	176.461	210.791
Sensibilité « Liberté - Fräiheet ! »						25.440
Député affilié ⁴			29.807	29.995	23.696	
Total	2.839.072	2.867.279	5.005.721	5.089.075	5.116.643	5.439.765
Variation annuelle (en %)		0,99%	74,58%	1,67%	0,54%	6,32%

Source chiffres (en euros) : Chambre des députés ; tableau : Cour des comptes.

³ Il y a lieu de préciser que les tableaux 1 et 2 présentent les montants versés pour une année calendaire. Plus précisément, les aides allouées pour 2018 et 2023 s'entendent pour l'année calendaire et s'étendent de ce fait sur plusieurs périodes législatives.

⁴ Un député affilié à un groupe politique s'est fait virer son indemnité de secrétariat due sans passer par l'intermédiaire de son groupe politique.

Sensibilité politique « Piraten »

Le tableau ci-dessous expose les aides financières accordées à la sensibilité politique « Piraten » pour les années 2018 à 2023.

Tableau 3 : Crédits de fonctionnement et indemnités de secrétariats octroyés à la sensibilité politique « Piraten » pour les années 2018 à 2023

Année	Crédit de fonctionnement	Indemnité de secrétariat	Total
2018	25.316	16.928	42.244
2019	142.877	96.936	239.813
2020	267.497	168.911	436.408
2021	270.587	170.209	440.797
2022	279.727	176.461	456.188
2023	336.957*	210.791*	547.748*
	267.472**	144.640**	412.112**
Total***	1.322.962	840.235	2.163.197

* Pour l'année calendaire 2023.

**Pour les mois de janvier à octobre 2023⁵ (jusqu'à la fin de la législature 2018-2023).

***Total inclus montant pour l'année calendaire 2023.

Source chiffres (en euros) : Chambre des députés ; tableau et calculs : Cour des comptes.

⁵ Du fait que le crédit de fonctionnement est libéré en tranches trimestrielles, la Cour a dû procéder à une estimation du montant du crédit de fonctionnement pour le mois d'octobre 2023.

4. Constatations et recommandations relatives au financement des groupes et sensibilités

Dans ce qui suit, la Cour entend formuler des constatations et recommandations relatives au financement des groupes et sensibilités.

En raison de l'absence d'un cadre législatif et réglementaire propre au financement des groupes et sensibilités, la Cour se réfère notamment à la législation et jurisprudence allemande et européenne afin d'identifier les grands principes applicables en la matière.

4.1. Financement des groupes et sensibilités

En vue de distinguer le financement des partis politiques de celui des groupes et sensibilités, il convient de se reporter à la législation et à la jurisprudence allemande.

Le « Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages » souligne dans sa note de recherche sur la « Staatliche Finanzierung der Parlamentsfraktionen » que « seit langem ist dabei anerkannt, dass Fraktionen als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens Teil der organisierten Staatlichkeit sind. Sie steuern den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit und erleichtern diese damit. Deshalb können Fraktionen Empfänger staatlicher Mittel sein. Die Ausgestaltung nach Grundbetrag, Kopfbetrag und Oppositionszuschlag ist vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet worden. Als Grenze der Höhe der Finanzierung dienen dabei die Bedürfnisse der Fraktionen, die nicht überschritten werden dürfen. Fraktionsfinanzierung wird somit – in Abgrenzung zur Parteienfinanzierung – als Teil der Parlamentsfinanzierung angesehen. Die ursprünglich in erster Linie zur Abgrenzung zur Parteienfinanzierung vorgesehene Begrenzung der Fraktionsfinanzierung hat als Konsequenz die strikte Begrenzung der Finanzierung auf die Kosten der parlamentarischen Aufgabenerfüllung der Fraktionen. »⁶

Pour sa part, le « Bundesrechnungshof » précise dans son rapport « Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen » que les groupes politiques participent « an der innerparlamentarischen, staatlichen Willensbildung [...]». Im Ergebnis sind die Aufgaben der Fraktionen allesamt nach innen – also in das Parlament hinein – gerichtet. Ihre Öffentlichkeitsarbeit ist zu diesen Aufgaben nach geltender Rechtslage streng akzessorisch. Sie dürfen die Öffentlichkeit also nur über ihre (innerparlamentarische) Tätigkeit unterrichten. [...] Darin unterscheiden sich die Fraktionen grundlegend von Parteien. Diese sind im gesellschaftlich-politischen Bereich verankert und nicht in den Staat

⁶ Staatliche Finanzierung der Parlamentsfraktionen. Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 225/09. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2019, pages 7 et 8.

eingegliedert. Die im Grundgesetz festgeschriebene Aufgabe der Parteien ist es, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. »⁷

4.2. Absence de règles au niveau de l'attribution, de l'utilisation et du contrôle des aides allouées

La Cour est amenée à constater que dans la plupart des cas, il n'existe pas de réglementations quant à l'attribution, l'emploi et le contrôle des aides financières allouées aux groupes et sensibilités.

Au niveau de l'attribution des aides financières, la Cour constate que celles-ci sont principalement attribuées de façon « forfaitaire ». Une minorité de ces aides est allouée sur base de pièces justificatives attestant les besoins réels des groupes et sensibilités. En effet, à ce stade, aucun texte légal ou réglementaire n'impose aux groupes et sensibilités l'établissement de budgets annuels ou pluriannuels.

A ce titre, la Cour des comptes du « Saarland » a fait remarquer dans son rapport sur les aides financières allouées aux groupes politiques du « Landtages des Saarlandes » lors de la treizième période législative que « denn die staatlichen Zuschüsse dürfen nur so bemessen sein, wie es die Bedürfnisse der Fraktionen erfordern. So soll bereits die Gefahr einer Verwendung dieser Mittel für eine unzulässige Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden. Es wäre ein die Verfassung verletzender Missbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die über die Bedürfnisse der Fraktionen hinausgehen. »⁸

Au niveau de l'emploi des aides financières, aucune règle comptable contraignante n'est imposée aux groupes et sensibilités. Il n'existe pas de dispositions les soumettant à l'obligation de tenir une comptabilité retraçant leurs recettes, leurs dépenses ainsi que leur situation patrimoniale. Il en va de même pour l'obligation de recourir à un plan comptable uniforme, ainsi que pour l'établissement et la clôture des comptes et bilans. Par ailleurs, aucune ligne directrice n'a été établie par la Chambre des députés à ce sujet.

En conséquence, à ce jour, il n'existe pas de contrôle sur la légalité et la régularité de l'emploi de ces deniers publics. Le Bureau de la Chambre, qui alloue les aides financières sur base de l'article 19 du règlement de la Chambre des députés, n'exerce aucun contrôle en la matière.

Partant, il n'est pas vérifié si les aides attribuées sont employées dans le respect des conditions prévues à l'article 19 du règlement de la Chambre des députés.

⁷ Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof. Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes. Drucksache 20/12700. Deutscher Bundestag, 2024, page 9.

⁸ Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, page 50.

Recommandation

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande la mise en place d'un cadre législatif ou réglementaire en matière de financement des groupes et sensibilités.

A relever également qu'une telle démarche a été entreprise dans divers pays européens :

- Allemagne :
 - Au niveau du « Bund » : Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz), datant du 1er janvier 1977 ;
 - Au niveau des « Länder » :

Saarland: Gesetz Nr. 1379 über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Landtages des Saarlandes (Fraktionsrechtsstellungsgesetz), datant du 13 novembre 1996 ;

Rheinland-Pfalz: Landesgesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz), datant du 21 décembre 1993 ;
- France : Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés, datant du 29 novembre 2017 ;
- Royaume-Uni : The Scheme of MPs' Staffing and Business Costs pursuant to section 5(5) of the Parliamentary Parliamentary Standards Act 2009, datant du 21 juillet 2009 ; Short Money scheme for opposition parties, Resolution of the House of 26 May 1999, datant du 26 mai 1999 ;
- Autriche : Klubfinanzierungsgesetz, datant du 30 avril 1985 ;
- Pays-Bas : Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer 2023, datant du 4 juillet 2023.

4.3. Statut juridique des groupes et sensibilités

La Cour constate que le statut juridique des groupes et sensibilités n'est pas précisé.

A ce sujet et en prenant en considération la législation du Bund et des Länder en Allemagne, la Cour observe que l'article 54 de la loi « Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz - AbgG) » définit le statut des groupes politiques du « Bundestag » comme suit :

« (1) Die Fraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag.

(2) Die Fraktionen können klagen und verklagt werden.

(3) Die Fraktionen sind nicht Teil der öffentlichen Verwaltung; sie üben keine öffentliche Gewalt aus. »

Recommandation

La Cour recommande de préciser le statut juridique des groupes et sensibilités.

4.4. Principales missions des groupes et sensibilités

Dans ce qui suit, la Cour esquisse les principales missions des groupes et sensibilités.

4.4.1. Participation à l'accomplissement des missions de la Chambre des députés

L'article 62 de la Constitution précise que « la Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif. Elle contrôle l'action du Gouvernement. »

La Chambre des députés décrit le rôle du Parlement luxembourgeois comme suit⁹ :

« Légiférer - faire la loi est la première vocation du Parlement. Même si, dans la majorité des cas, c'est le Gouvernement qui propose les textes de loi, la décision de les adapter et de les adopter revient au Parlement.

Les deux autres attributions essentielles du Parlement sont l'orientation du débat politique (que ce soit à sa propre initiative ou à la demande du Gouvernement) et le contrôle du Gouvernement. Pour ce faire, la Constitution prévoit des prérogatives suivantes (article 75) :

- *demander la présence d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement ;*
- *adresser au Gouvernement des questions et interpellations auxquelles le Gouvernement est tenu de répondre ;*
- *requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ;*
- *adopter une motion de confiance ou de censure à l'égard du Gouvernement.*

Par ailleurs, la Chambre est tenue de procéder à certaines nominations pour des postes définis dans le Règlement de la Chambre des Députés.

⁹ « Missions et fonctionnement de la Chambre », site web de la Chambre des députés. <https://www.chd.lu/fr/missions-et-fonctionnement-de-la-chambre>, consulté le 30 juin 2025.

Les activités du Parlement national ne se limitent pas aux seules affaires intérieures du pays : La Chambre intervient dans les processus de prise de décision au niveau européen et assure un rôle diplomatique dans les relations avec d'autres pays. »

La Cour constate qu'actuellement les missions des groupes et sensibilités ne sont pas précisées sur le plan législatif ou réglementaire.

Il y a lieu de relever que les missions des groupes politiques du « Bundestag » sont clairement définies dans la législation allemande et ce à l'article 55 du « Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz - AbgG) » :

« (1) Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mit.

(2) Die Fraktionen können mit Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischen Einrichtungen national und international zusammenarbeiten.

(3) Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über parlamentarische Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarisch-politische Fragen. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer zulässigen Aufgabenwahrnehmung bei der Wahl der Mittel, des Orts, der Zeit und der Häufigkeit ihrer Unterrichtung frei. Zu den Mitteln gehört insbesondere auch die digitale Kommunikation. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Fraktionen müssen als Urheber ausdrücklich erkennbar sein. Sechs Wochen vor Wahlen zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament bedarf die Öffentlichkeitsarbeit eines besonderen parlamentarischen Anlasses. »

Recommandation

La Cour recommande de préciser les missions des groupes et sensibilités par voie législative ou réglementaire.

4.4.2. Relations publiques

Le « Bundesrechnungshof » considère que les groupes politiques participent au processus parlementaire ce qui implique que « [...] die Aufgaben der Fraktionen [sind] allesamt nach innen – also in das Parlament hinein – gerichtet »¹⁰. Selon un rapport¹¹ du « Bundesrechnungshof » sur la

¹⁰ Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof. Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes. Drucksache 20/12700. Deutscher Bundestag, 2024, page 9.

¹¹ Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof. Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes. Drucksache 20/12700. Deutscher Bundestag, 2024.

législation en la matière, les activités de relations publiques des groupes politiques sont strictement accessoires à ces tâches. Ils ne peuvent donc informer le public que sur leurs activités parlementaires.

En ce qui concerne la sensibilisation du public sur les activités parlementaires des groupes politiques, la Cour des comptes du « Rheinland-Pfalz » conclut dans son rapport sur l'utilisation des aides financières allouées aux groupes politiques du « Landtag Rheinland-Pfalz » lors de la treizième période législative que « die Fraktionen können [...] grundsätzlich Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Voraussetzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit ist aber in jedem Fall, dass sie sich im Rahmen der Aufgaben der Fraktionen halten muss und- nicht zuletzt auch im Hinblick auf den strengen Grundsatz der Chancengleichheit, besonders im Verhältnis zu den nicht im Parlament vertretenen Parteien- keine Wahlwerbung für eine Partei sein darf. »¹²

Selon la Cour des comptes du « Saarland », des exigences précises s'appliquent aux activités de relations publiques, telles que « hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion » et « objektiv nachvollziehbaren parlamentarischen Bezugs »¹³. Il est impérieux qu'il y a un lien direct et objectif entre les activités de relations publiques et le travail parlementaire des groupes politiques.

La Cour des comptes du « Saarland » précise que toute activité de relations publiques devrait être en lien étroit avec le travail parlementaire des groupes politiques¹⁴. Elle ajoute que :

« Eine auf reine Sympathiewerbung [...] abzielende Werbung, die sich durch die bloße Anwesenheit des Fraktionsvorsitzenden [...] auszeichnet und keinen Bezug zur sachlichen Arbeit der Fraktion im Parlament hat, ist jedoch unzulässig. »¹⁵

Pour ce qui est de l'éligibilité du financement public des activités de relations publiques des groupes et sensibilités, il y a lieu de se référer au « Bundesrechnungshof » qui recommande dans son rapport « Bericht nach § 99 BHO zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen » de concrétiser les directives y relatives, à savoir :

« Die Fraktionen und ihre Mitglieder „können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten“. In welcher Art und in welchem Umfang diese Unterrichtung zulässig ist, ist jedoch weder

¹² Abschließender Bericht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz über die Prüfung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz. Landtag Rheinland-Pfalz – 13. Wahlperiode. Drucksache 13/6317. Landtag Rheinland-Pfalz, 2000, page 16.

¹³ Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, page 26

¹⁴ Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, page 28.

¹⁵ Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, page 26.

gesetzlich noch durch Ausführungsbestimmungen konkretisiert. Konkretisierungsbedürftig ist dabei insbesondere die Abgrenzung zwischen der (zulässigen) Unterrichtung der Öffentlichkeit und der (unzulässigen) Parteiwerbung. Denn wenn die Fraktionen Parteiaufgaben wahrnehmen, verletzen sie die Vorgaben der staatlichen Parteienfinanzierung.»¹⁶

Pour ce qui est des travaux de relations publiques des « Mitglieder des Deutschen Bundestages », le « Bundesrechnungshof » précise que « die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist also nach geltender Rechtslage streng akzessorisch, d. h. es muss immer zunächst eine zulässige Tätigkeit der Fraktion vorliegen, über die die Fraktion dann unterrichtet. »¹⁷

La Cour renvoie aux points 1.5.1 et 1.5.2 de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 du Parlement européen qui a pris soin d'esquisser des lignes directrices quant aux publications des groupes politiques et l'organisation conjointe d'événements :

« 1.5.1 Toute activité politique ou d'information financée par des crédits inscrits à la ligne 400 doit faire clairement état du nom et/ou du logo du groupe politique.

1.5.1.1 Les publications ou les autres matériels ou actions d'information publiés ou produits par des députés non inscrits doivent porter le nom du député et l'indication claire et complète de son statut de "député non inscrit du Parlement européen" à côté ou directement sous le nom du député. Tant le nom que le statut doivent être mis en évidence et apparaître sur la page de couverture de toute publication ou document d'information produit.

L'usage du logo du Parlement européen est interdit aux députés non-inscrits sans l'autorisation du Secrétaire général du Parlement européen.

Comme auparavant, les publications et actions de communication des députés non-inscrits doivent mentionner que la responsabilité en incombe uniquement à leur auteur et que le Parlement européen ne saurait être tenu pour responsable de quelque usage que ce soit des informations qu'elles contiennent.

1.5.1.2 Les publications ou les autres matériels ou actions d'information publiés ou produits par les députés du Parlement européen appartenant à un groupe politique, au sens de l'article 30 du règlement, doivent porter le nom et/ou le logo du groupe politique auquel le député appartient.

L'usage du logo du Parlement européen par les députés du Parlement européen appartenant à un groupe politique doit faire l'objet d'une procédure d'autorisation par le groupe politique auquel le député appartient.

1.5.2 Les groupes politiques et les députés non-inscrits peuvent organiser conjointement avec des tiers des activités politiques ou d'information. Dans ce cas, la participation du groupe politique ou du ou des députés non-inscrits doit être effective. Le nom et/ou le logo du groupe politique doivent figurer au même niveau que ceux des autres organisateurs.

¹⁶ Bericht nach § 99 BHO zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen. Bundesrechnungshof, 2021, pages 6 et 7.

¹⁷ Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof. Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes. Drucksache 20/12700. Deutscher Bundestag, 2024, page 6.

Pour les députés non-inscrits, leur qualité de député non inscrit du Parlement européen doit figurer au même niveau que celle des autres organisateurs. Les dépenses prévisibles de chaque co-organisateur doivent être préalablement déterminées. »

4.4.2.1. Distinction entre relations publiques des groupes et sensibilités et celles des partis politiques

La Cour tient à relever qu'il doit être clairement distingué entre relations publiques des groupes et sensibilités et celles des partis politiques.

En effet, le « Bundesrechnungshof » écrit ce qui suit :

« Darüber hinaus bestünde das Risiko, dass die staatsfinanzierte Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion zugunsten „ihrer“ Partei als nach dem Parteiengesetz unzulässige Spende an die Partei angesehen werden könnte. »¹⁸

La Cour des comptes du « Rheinland-Pfalz », de son côté, relève que « der Rechnungshof hatte bereits 2000 im Einvernehmen mit den Fraktionen Kriterien für die Abgrenzung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zur Wahlwerbung entwickelt. Danach muss sich zulässige Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Aufgaben der Fraktionen halten und darf - nicht zuletzt auch im Hinblick auf den Grundsatz der Chancengleichheit, besonders im Verhältnis zu den nicht im Parlament vertretenen Parteien - keine Wahlwerbung für eine Partei sein. Daraus folgt, dass sich die Öffentlichkeitsarbeit auf die sachliche Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit der Fraktion im Landtag beschränken muss. »¹⁹

Un éventuel emploi de fonds publics pour financer les activités de relations publiques des partis politiques serait contraire aux dispositions de l'article 19, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés, selon lequel les aides financières « ne peuvent être utilisées pour couvrir les dépenses produites par les partis politiques ».

De plus, le financement des activités de relations publiques du parti par le groupe ou la sensibilité pourrait être considéré comme un don au parti. Or, l'article 8 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques précise que « seules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons aux partis politiques et à leurs composantes. [...] Les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis.

¹⁸ Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof. Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes. Drucksache 20/12700. Deutscher Bundestag, 2024, page 12.

¹⁹ Abschließender Bericht über die Prüfung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz - Haushaltsjahre 2011 bis 2016 (16. Wahlperiode) -. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2020, page 17.

Il en est de même des dons faits par des associations, groupements ou organismes ne jouissant pas de la personnalité juridique. »

La Cour des comptes du « Saarland » précise que :

« Auch Werbemittel, die sich nicht eindeutig auf die Fraktion beziehen und nicht einmal deren Logo tragen, stellen keine Fraktionsarbeit dar, da Werbemittel ohne Herkunftsbezeichnung mit Parteiarbeit verwechselt werden können. Die Fraktion muss bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten und dabei eher auf Werbemittel, die typischerweise der Parteienwerbung zuzuschreiben sind, verzichten. »²⁰

4.4.2.2. Relations publiques et campagnes électorales

La Cour tient à souligner que les actions de sensibilisation publique de la part des groupes et sensibilités méritent une attention particulière en période électorale.

A cet effet, la Cour des comptes du « Saarland » écrit que :

« Was die Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit anbelangt, muss diese grundsätzlich das Gebot der Zurückhaltung und Mäßigung beachten. In dieser Zeit tritt das Interesse der Fraktionen, die Bürger über vergangene politische Ereignisse oder eigene Leistungen zu informieren, hinter das Gebot, die Willensbildung der Bürger von staatlicher Einflussnahme freizuhalten, zurück. Denn kurz vor der Wahl gewinnen Veröffentlichungen der Fraktionen in aller Regel den Charakter parteiischer Werbemittel. Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit in Form von Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten der Fraktionen ist zu diesem Zeitpunkt unzulässig. Der Einsatz von Haushaltsmitteln für diese Zwecke ist nicht bestimmungsgemäß. Selbst wenn sich die Öffentlichkeitsarbeit weder durch ihren Inhalt noch durch ihre äußere Form als Werbemaßnahme zu erkennen gibt, ist sie schon deshalb unzulässig, weil sie im nahen Vorfeld der Wahl erfolgt. »²¹

Dans son avis sur un amendement de certaines dispositions du « Abgeordnetengesetzes » concernant les relations publiques des groupes politiques, le « Bundesrechnungshof » formule ce qui suit :

« Für den Zeitraum von sechs Wochen vor Bundestagswahlen sieht der Gesetzentwurf nun vor, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen eines „besonderen parlamentarischen Anlasses“ bedarf. Als Beispiel nennt die Gesetzesbegründung einen Redebeitrag in einer Parlamentsitzung oder die Ausübung des

²⁰ Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, page 51.

²¹ Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, pages 51 et 52.

parlamentarischen Fragerechts. Auch die strenge Akzessorietät wird ausdrücklich genannt: In der Gesetzesbegründung heißt es „Politische Positionen dürfen nur noch in Bezug auf einzelne, konkret benannte parlamentarische Vorgänge öffentlich verbreitet werden.“ Der „besondere parlamentarische Anlass“ muss also Ausgangspunkt und Gegenstand der Unterrichtung sein und er muss erkennbar sein („konkret benannt“). Damit gestaltet der Gesetzgeber die inhaltlichen Voraussetzungen für eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit im Vorwahlzeitraum sogar noch enger als bisher:

- *Es muss ein besonderer parlamentarischer Anlass vorliegen – irgendeine Fraktionstätigkeit genügt daher nicht mehr.*
- *Der besondere parlamentarische Anlass muss eine Öffentlichkeitsarbeit gerade in diesem Zeitraum erfordern. Damit ist klargestellt, dass es sich um einen aktuellen Anlass handeln muss, die Fraktionen also nicht beispielsweise ältere Redebeiträge „recyclen“ dürfen. »²²*

Au niveau du Parlement européen, le point 1.1.1 de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 prévoit que les crédits ne peuvent « être utilisés pour financer toute forme de campagne électorale européenne, nationale, régionale ou locale (les lignes directrices relatives à l'interprétation de ce tiret sont annexées à la présente réglementation) ».

Dans la partie 3, la réglementation susmentionnée fixe des lignes directrices pour permettre aux groupes politiques du Parlement européen de faire clairement distinction entre les relations publiques des groupes et celles des partis attingents :

« 2. du point 1.1.1, sur la nature électorale d'une activité politique et d'information:

2.1. Le caractère électorale d'une activité ou d'une action est déterminé par le contexte général de l'activité. Cela signifie que, même si des expressions telles que "candidat", "liste", "parti", "vote" ne sont pas mentionnées formellement, le caractère électorale peut apparaître dans l'objectif direct ou indirect ainsi que dans le contexte général de l'activité.

Une activité considérée comme ayant partiellement un caractère électorale sera refusée dans sa totalité.

L'interdiction des activités à caractère électorale s'applique quelle qu'en soit la nature ou quel que soit le support utilisé.

2.2. Au titre des activités politiques et d'information, les éléments suivants sont considérés comme étant autorisés par la réglementation:

- l'information du public à propos de la date et des conditions pratiques et techniques des élections et l'invitation des citoyens à participer aux élections;*
- un rapport d'activités du Parlement sortant;*
- toute activité parlementaire normale entreprise sous la responsabilité directe d'un groupe politique ou d'un député non inscrit, telle que la publication de communiqués de presse et de déclarations politiques; aucune activité politique ou d'information de ce type entreprise par un groupe politique ou un député non inscrit un mois avant des*

²² Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof. Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes. Drucksache 20/12700. Deutscher Bundestag, 2024, page 12.

élections européennes ne peut être coparrainée, cosignée ou autre par une organisation ou un parti politique européen, national, régional ou local et elle ne doit mentionner les noms de députés du Parlement européen qu'à titre d'information bibliographique;

- des activités politiques et d'information en liaison avec une campagne référendaire sur un thème européen.

2.3. Comme principe directeur, même si la liste n'est pas exhaustive, les éléments suivants sont considérés comme relevant de la campagne électorale, et donc interdits au titre de la ligne 400:

- toute utilisation du mot candidat;

- toute mention d'une liste ou d'un numéro de liste;

- toute recommandation ou demande de voter pour une liste, un candidat ou une tendance politique ou l'utilisation du mot "vote" directement ou indirectement dans ce contexte;

- toute activité liée à la préparation de la campagne électorale;

- toute mention du fait qu'un député siégeant est à nouveau candidat et est à la recherche d'un vote, de la confiance ou d'un soutien;

- la présence sur tout matériau de support du nom ou de la photo de candidats qui ne sont pas actuellement députés au Parlement européen;

- tout article publicitaire, quel que soit le média utilisé, à produire ou à utiliser dans les trente jours qui précèdent la période électorale d'une année d'élections européennes, qui arbore la photographie et le nom du député concerné et qui ne reprend pas des informations relatives aux activités du Parlement sortant. »

4.4.2.3. Relations publiques et réseaux sociaux

Compte tenu de l'influence grandissante qu'exercent les médias sociaux sur la sphère politique, la Cour estime qu'il est indispensable d'encadrer le recours aux réseaux sociaux par les groupes et sensibilités en matière de relations publiques. La Cour renvoie à ce sujet à un rapport du « Bundesrechnungshof » qui signale l'importance de légiférer en la matière.²³

Le « Bundesrechnungshof » souligne dans son rapport « Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages » que :

« Fraktionen haben ein großes Eigeninteresse daran, dass „ihre“ Parteien bei den nächsten Wahlen möglichst erfolgreich abschneiden, da gute Wahlergebnisse die Chance auf eine Regierungsbeteiligung erhöhen. Gleichmaßen haben die in den Fraktionen zusammengeschlossenen einzelnen Abgeordneten naturgemäß ein großes Interesse an einem guten Abschneiden „ihrer“ Partei.

²³ Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages. Bundesrechnungshof, 2024.

Vor diesem Hintergrund ist der Anreiz, die mit Fraktionsmitteln finanzierte Öffentlichkeitsarbeit über soziale Medien auch für parteiwerbende Zwecke einzusetzen, besonders hoch, wenn eine Fraktion ein existenzielles Interesse an einem bestimmten Wahlergebnis hat. »²⁴

A ce sujet, le « Bundesrechnungshof » ajoute ce qui suit :

« Noch deutlicher wird diese Anreizwirkung, wenn man das System der staatlichen Politikfinanzierung (Parteienfinanzierung und Finanzierung der Fraktionsarbeit) im Zusammenhang betrachtet:

Um im Wahlkampf zu überzeugen, setzen Parteien verschiedene Arten der Öffentlichkeitsarbeit ein. Je mehr Mittel sie zur Verfügung haben, desto mehr Öffentlichkeitsarbeit können sie durchführen und so potenziell ihre Wahlchancen erhöhen. Daher sind die Mittel für Wahlkämpfe ein wichtiger Ausgabenblock für die Parteien. Den Parteien stehen allerdings nur begrenzt staatliche Mittel zur Verfügung. Diese sind gesetzlich relativ und absolut gedeckelt. Das Bundesverfassungsgericht stellt an eine Erhöhung dieser Mittel hohe Anforderungen.

Die Mittel für die staatliche Finanzierung der Fraktionsarbeit unterliegen keinen derartigen gesetzlichen Begrenzungen. Vielmehr entscheidet über ihre Höhe allein der Deutsche Bundestag als Haushaltsgesetzgeber, der sich ganz überwiegend – zu Beginn der 20. Wahlperiode zu über 99 % – aus Fraktionsmitgliedern zusammensetzt. Zwar werden den Fraktionen die Fraktionsmittel allein „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ zur Verfügung gestellt. Sie dürfen nur für diejenigen Aufgaben verwendet werden, die den Fraktionen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Über ihre Tätigkeiten zur Erfüllung dieser Aufgaben können sie die Öffentlichkeit unterrichten. Innerhalb dieses zulässigen Mittelverwendungskreises können die Fraktionen aber frei bestimmen, für welche zulässigen Fraktionsaufgaben sie ihre Mittel in welcher Höhe verwenden.

Der Gesetzgeber hat sowohl den Fraktionen verboten, Fraktionsmittel für Parteiaufgaben zu verwenden als auch den Parteien verboten, Mittel von den Fraktionen anzunehmen. Dieses „Mittelvermischungsverbot“ erlangt seine besondere Bedeutung auch dadurch, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung durchaus die Gefahr gesehen hat, dass sich die Fraktionen im Ergebnis übermäßig viele (Fraktions-)Mittel bewilligen, mit denen sie über ihre Aufgaben hinaus auch Parteiaufgaben, insbesondere Wahlkampf durch Öffentlichkeitsarbeit, wahrnehmen können. Das Bundesverfassungsgericht sieht also einen „die Verfassung verletzenden Missbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteifinanzierung enthielten“. »²⁵

²⁴ Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages. Bundesrechnungshof, 2024, page 11.

²⁵ Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages. Bundesrechnungshof, 2024, pages 12 et 13.

Recommandation

La Cour recommande la mise en place de lignes directrices circonstanciées pour régler les activités de relations publiques des groupes et sensibilités en tenant compte des spécificités évoquées ci-avant. Ce texte devrait permettre d'encadrer les activités de relations publiques, de renforcer la transparence des pratiques, et de garantir une application cohérente de ces règles pour l'ensemble des groupes et sensibilités.

4.5. Comptabilité

Pour ce qui est de la tenue d'une comptabilité, la Cour constate qu'au niveau européen, le Bureau du Parlement a pris soin de rédiger des lignes directrices en la matière. Le préambule de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 précise que :

« Le Bureau arrête la présente réglementation en tenant compte des exigences de la spécificité du fonctionnement des groupes politiques.

Cette réglementation respecte les principes d'unité et de vérité budgétaire, d'annualité, d'équilibre, d'unité de compte, d'universalité, de spécialité, de bonne gestion financière et de transparence.

Le Parlement confie les tâches d'exécution aux groupes. La présente réglementation comprend les dispositions appropriées pour assurer la transparence des opérations effectuées et comportant nécessairement:

- a) des procédures de passation des marchés*
- b) un système de contrôle interne efficace des opérations de gestion*
- c) une comptabilité de ces opérations et des procédures de reddition des comptes permettant de s'assurer de la bonne utilisation des fonds communautaires et du degré réel de cette utilisation*
- d) un audit externe indépendant*
- e) la publication des comptes. »*

La réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 prévoit au point 1.1.2 un plan comptable commun et précise que la nature des dépenses doit être conforme à celui-ci. De plus, dans la partie 3 « Lignes directrices pour l'interprétation » la réglementation comprend un aide-mémoire des bonnes pratiques relatives à l'utilisation appropriée des crédits attribués.

Pour ce qui est des groupes et sensibilités du Parlement luxembourgeois, conformément à l'article 19, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés, les aides financières accordées « sont destinées exclusivement à couvrir les dépenses ayant trait aux activités parlementaires et ne peuvent être utilisées pour couvrir les dépenses produites par les partis politiques ».

Il en découle que les groupes et sensibilités devraient être en mesure d'attester à tout moment que l'emploi des aides financières allouées est conforme aux principes édictés par ledit règlement et ce à travers la prestation de pièces justificatives.

De ce fait, selon la Cour, la tenue d'une comptabilité est indispensable et constitue un élément fondamental pour assurer la transparence, la fiabilité et la redevabilité de la gestion des deniers publics.

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

Recommandation

La Cour constate que les partis politiques sont dans l'obligation de recourir à un plan comptable uniformisé²⁶ et recommande qu'il en soit de même pour les groupes et sensibilités ainsi que pour les députés non-inscrits.

4.6. Compte rendu des états financiers

Les groupes et sensibilités, ne sont pas soumis à une obligation légale de transmettre un compte rendu annuel de leurs états financiers à la Chambre des députés. Ainsi, la Chambre des députés n'a pas accès à la situation financière des groupes et sensibilités. En conséquence, aucun contrôle n'est exercé sur les états financiers des groupes et sensibilités ni sur l'éligibilité de leurs dépenses.

A ceci s'ajoute que les groupes et sensibilités ne sont pas soumis à l'obligation d'établir un budget annuel ni de transmettre à la Chambre des députés une estimation de leurs dépenses et recettes pour l'exercice suivant.

Aucun contrôle quant à l'emploi du crédit de fonctionnement n'est assuré par la Chambre des députés.

Par ailleurs, la Cour constate qu'aucune communication relative à l'éligibilité des dépenses n'a été transmise aux groupes et sensibilités. Il n'existe actuellement ni une définition précise ni un registre des dépenses associées aux activités parlementaires.

Finalement, aucun contrôle n'est mis en place pour garantir que les aides financières octroyées aux groupes et sensibilités ne soient employées pour couvrir des dépenses liées aux activités des partis politiques.

²⁶ 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.

Recommandations

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande la mise en place des procédures en matière de gestion financière et comptable à respecter par les groupes et sensibilités et par les députés non-inscrits. De plus, la Cour recommande de définir les types de dépenses liées aux activités parlementaires afin de déterminer celles pouvant être éligibles au financement public.

La Cour recommande également de soumettre les groupes et sensibilités ainsi que les députés non-inscrits à l'obligation de transmettre un compte rendu annuel de leurs états financiers à la Chambre des députés et de tenir un plan comptable uniformisé par l'intermédiaire d'une loi de financement des groupes et sensibilités ou d'une modification du règlement de la Chambre des députés.

De plus, pour des raisons de transparence, la Cour recommande que les comptes rendus annuels des états financiers des groupes et sensibilités soient publiés à l'instar de ceux des partis politiques.

4.7. Réserves financières

Pour ce qui est des réserves financières des groupes et sensibilités, il y a lieu de souligner que le règlement de la Chambre des députés ne prévoit pas de disposition à ce sujet.

La réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 trait des réserves financières des groupes politiques au Parlement européen et prévoit au point 2.1.6 une limite à celles-ci :

« 2.1.6 Les crédits qui n'ont pas été utilisés au cours de l'exercice peuvent être reportés à l'exercice suivant, à concurrence de 50 % des crédits annuels reçus du budget du Parlement européen. Tout montant dépassant 50 % est remboursé au budget du Parlement européen, majoré des intérêts éventuellement produits, cela après la clôture des comptes et la présentation du rapport d'audit au Président du Parlement européen. »

Au « Saarland », les groupes politiques peuvent constituer des réserves. Or, celles-ci sont plafonnées, tel qu'indiqué à l'article 5 (6) du « Fraktionsrechtsstellungsgesetz » :

« Die Fraktionen dürfen aus den Geldleistungen nach Absatz 2 Rücklagen und Rückstellungen bis zur Höhe von 40 vom Hundert der jährlichen Mittel bilden, soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für Aufgaben erforderlich ist, die aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres nicht getätigt werden können. »

Recommandation

La Cour recommande de prévoir un seuil maximum relatif à la constitution de réserves financières des groupes et sensibilités.

4.8. Frais de représentation des députés

Il y a lieu de préciser que le règlement de la Chambre des députés est explicite quant à la finalité des aides financières octroyées. En effet, selon l'article 19, paragraphe 5, dudit règlement « les aides financières accordées aux groupes politiques sont destinées exclusivement à couvrir les dépenses ayant trait aux activités parlementaires ».

D'après l'article 126 (1) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, les députés jouissent « d'une indemnité mensuelle [...], dont la moitié, constituant des frais de représentation ».

Il s'ensuit que les aides financières allouées aux groupes et sensibilités ne peuvent pas être employées pour couvrir les frais de représentation des députés.

A cet effet, la Cour des comptes du « Saarland » note ce qui suit :

« Auch Fraktionen erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 5 Abs. 1 FrakRG SL Leistungen aus dem Landeshaushalt. Die Fraktionen dürfen diese Leistungen jedoch nur verwenden, um ihre parlamentarischen Aufgaben wahrzunehmen. Eine Verwendung der Fraktionsmittel ist für Zwecke unzulässig, für die die einzelnen Abgeordneten bereits Leistungen erhalten, die der Amtsausstattung des Abgeordneten dienen. Dies wäre ansonsten eine „Doppelversorgung“. Die doppelt erhaltenen Leistungen sind zu erstatten.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat hierzu in der sog. „Wüppesahl-Entscheidung“ festgestellt: „Sollte ein Teil der Fraktionszuschüsse für die gleichen Zwecke verwendet werden, für die der Abgeordnete eine Amtsausstattung erhält, so müsste die Verwendung durch den Bundestagspräsidenten unterbunden und durch den Bundesrechnungshof beanstandet werden“. Diese Entscheidung des BVerfG ist auch auf die Länderparlamente anwendbar. »²⁷

Pour les groupes politiques au Parlement européen, une disposition similaire est prévue au point 1.1.1 de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 selon lequel « les crédits ne peuvent se substituer à des dépenses déjà couvertes par d'autres lignes budgétaires au sein du budget du Parlement européen, notamment les dépenses relevant du statut des députés au Parlement européen ».

Appliqué au contexte luxembourgeois, les aides financières octroyées aux groupes et sensibilités ne peuvent être employées pour prendre en charge des dépenses déjà couvertes par des

²⁷ Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, page 8.

indemnités pour frais de représentation des députés. Un tel emploi de ces fonds constituerait une « Doppelversorgung » au sens de la Cour des comptes du « Saarland ».

La Cour constate qu'il n'existe pas de contrôle pour garantir que les aides financières allouées aux groupes et sensibilités ne sont pas employées pour couvrir les frais de représentation des députés.

Par ailleurs, la Cour constate qu'il n'existe pas de définition précise des frais de représentation, ni de liste exhaustive des types de dépenses éligibles.

Recommandation

La Cour recommande de formaliser l'interdiction d'une dépense déjà couverte par les frais de représentation des députés et d'inclure une telle disposition dans une loi de financement des groupes et sensibilités ou bien à l'article 19, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés.

4.9. Marchés publics

En ce qui concerne la législation sur les marchés publics, la Cour tient à préciser que, dans la mesure où les groupes et sensibilités du Parlement luxembourgeois ne sont pas dotés de la personnalité juridique, ils ne sont pas soumis aux dispositions de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics. L'article 2 de ladite loi prévoit trois conditions qu'un « organisme de droit public » doit remplir cumulativement pour être soumis à ladite loi, à savoir :

- « i. *il a été créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ;*
- ii. *il est doté de la personnalité juridique ; et*
- iii. *soit il est financé majoritairement par l'État, les communes ou par d'autres organismes de droit public, soit sa gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes, soit son organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les communes ou d'autres organismes de droit public. »*

A ce titre, il importe de préciser que la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 du Parlement européen règle au point 2.3 « Achats » les procédures de passation de marchés des groupes politiques, à savoir :

« À moins que le prestataire ne soit une institution ou un prestataire déjà sélectionné par une institution, à la suite d'un appel à la concurrence, tout achat doit faire appel à des procédures de passation de marchés, tenant compte des particularités des groupes politiques ou des députés non inscrits, à savoir :

- *les marchés d'une valeur supérieure à 60 000 EUR doivent faire l'objet d'une procédure de consultation d'au moins cinq candidats, la décision devant être prise avec la présence d'au moins trois offres valables;*
- *les marchés d'une valeur comprise entre 15 000 et 60 000 EUR doivent faire l'objet d'une procédure de consultation d'au moins trois candidats;*
- *les marchés d'une valeur inférieure à 15 000 EUR peuvent ne faire l'objet que d'une seule offre.*

Le choix du fournisseur ou du prestataire doit être motivé et tous les actes relatifs à la passation du marché doivent être conservés par l'ordonnateur. Dans le cas des députés non inscrits, l'ensemble des documents doivent être remis à l'administration. »

Recommandation

La Cour recommande à la Chambre des députés de mettre en place des procédures quant à l'appel à la concurrence pour les achats d'une certaine envergure et de régler les passations de marchés pour les groupes et sensibilités ainsi que pour les députés non-inscrits.

4.10. Contrôle externe

Pour ce qui est des groupes politiques du Parlement européen, la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 prévoit au point 2.5.2 que « la comptabilité est arrêtée à la clôture de l'exercice en vue de l'établissement du rapport financier du groupe » et au point 2.6.1 que « la tenue et la présentation de comptes annuels des groupes font l'objet d'un audit externe ».

A ceci s'ajoute l'obligation de transmettre un rapport financier sur l'utilisation des deniers publics au Président du Parlement européen et de publier de ce rapport.

En ce qui concerne le contrôle des états financiers des groupes politiques européens, la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 prévoit au point 2.7 que :

« 2.7.1 Avant la fin du quatrième mois suivant la date de la clôture de l'exercice, chaque groupe politique présente au Président du Parlement européen un rapport vérifié sur l'utilisation des crédits de l'exercice écoulé.

2.7.2 Ce rapport financier comprend:

- a) le rapport de l'auditeur ponctuant le travail demandé au point 2.6.1 de la présente réglementation;*
- b) le rapport financier du groupe tel que décrit au point 2.5.2 de la présente réglementation.*

Ce rapport est transmis au Secrétaire général et est publié sur le site internet du Parlement.

2.7.3 Le Président du Parlement européen transmet les rapports visés au point 2.7.2 de la présente réglementation au Bureau et à la commission du contrôle budgétaire, qui les examinent conformément aux compétences qui leur sont conférées par le règlement du Parlement européen.

2.7.4 Lorsque le Bureau, consulté conformément au point 2.7.3 de la présente réglementation et en tenant compte de l'avis de la commission du contrôle budgétaire, est d'avis que les crédits n'ont pas été utilisés conformément à la présente réglementation, ces crédits sont remboursés au Parlement européen dans un délai de trois mois à partir de la date à laquelle l'irrégularité a été constatée.

Dans de tels cas, le Bureau peut décider que le Parlement européen doit recouvrer les fonds indûment dépensés en les défalquant des crédits relatifs à l'exercice suivant. »

La Cour tient à préciser que le Bureau du Parlement européen a l'obligation de recouvrer les deniers publics indûment dépensés par les groupes politiques européens alors qu'une telle disposition n'existe pas pour les groupes et sensibilités du Parlement luxembourgeois.

Selon le point 1.2.17 du règlement du Bureau pour l'exécution du budget de la Chambre des députés, « les crédits budgétaires doivent être utilisés conformément aux principes de bonne gestion financière, c'est-à-dire en veillant à l'économie et à l'efficacité des dépenses ».

Dans la mesure où les aides allouées aux groupes et sensibilités proviennent du budget de la Chambre des députés, la Cour comprend que les dispositions du point 1.2.17 s'appliquent également aux groupes et sensibilités.

La Cour des comptes du « Saarland » souligne que « der Bundesrechnungshof kann seine Prüfungsaufgaben nur dann wirksam wahrnehmen, wenn für die geprüften Stellen verbindliche Maßstäbe (etwa in Form von Gesetzen, Verwaltungsvorschriften o. ä.) gelten ».²⁸

Recommandations

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande la mise en place d'un contrôle externe tel qu'il existe au niveau du Parlement européen.

De surcroît, la Cour recommande d'inclure une disposition dans une loi de financement des groupes et sensibilités ou bien dans le règlement de la Chambre des députés, qui habilite la Chambre des députés à recouvrer les deniers publics indûment dépensés par les groupes et sensibilités.

²⁸ Bericht nach § 99 BHO zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen. Bundesrechnungshof, 2021, page 9.

5. Constatations et recommandations relatives à la sensibilité politique « Piraten »

5.1. Echantillon

L'échantillon de contrôle des écritures comptables a été déterminé sur base des informations et documents comptables communiqués par le Président de la sensibilité politique « Piraten » pour la période de contrôle qui couvre les années 2018 à 2023.

A travers cet échantillon, la Cour a notamment vérifié le respect des dispositions prévues par l'article 19, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés.

L'envergure financière de l'échantillon de la Cour se présente pour les exercices comptables 2018 à 2023 de la manière suivante²⁹ :

Tableau 4 : Echantillon de contrôle pour les exercices comptables 2018 à 2023

Année	Echantillon de contrôle* en euros	Charges contrôlées		Actifs contrôlés		Capitaux propres et passifs contrôlés	
		en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %
2018	41.365	454	1,10	39.021	94,33	1.891	4,57
2019	44.183	20.866	47,23	22.482	50,88	835	1,89
2020	102.389	78.529	76,70	23.860	23,30	-	0,00
2021	81.612	74.901	91,78	6.711	8,22	-	0,00
2022	191.060	171.125	89,57	17.907	9,37	2.029	1,06
2023	172.300	158.850	92,19	11.201	6,50	2.248	1,30
Total	632.910	504.726	79,75	121.182	19,15%	7.003	1,11

* Les montants présentés ne tiennent pas compte des frais de personnel contrôlés.

Source chiffres (en euros) : Sensibilité politique « Piraten » ; tableau : Cour des comptes.

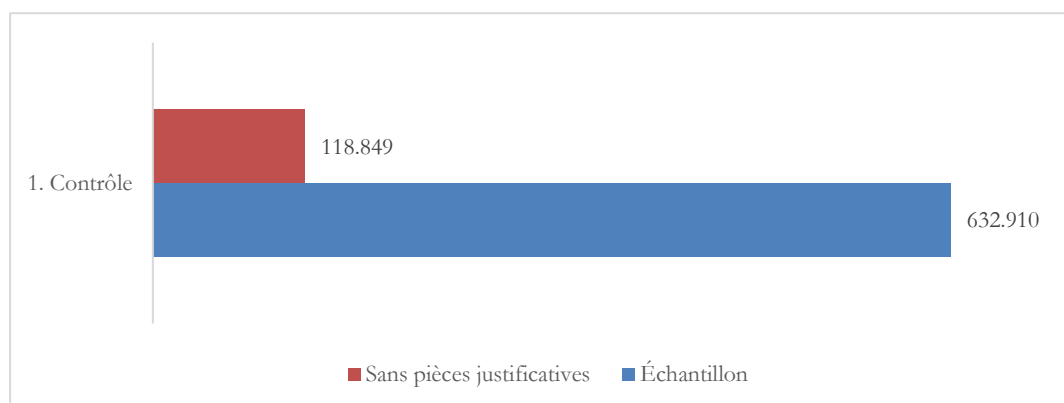
Ainsi, un échantillon d'écritures d'un montant total de 632.909,89 euros a été sélectionné sur les six années sous revue. La Cour a également procédé à un contrôle des dépenses relatives aux frais de personnel.

En ce qui concerne l'exhaustivité des pièces justificatives relatives aux écritures comptables de l'échantillon, pour les exercices 2018 à 2023, la Cour a dans un premier temps vérifié leur présence dans le logiciel comptable de la sensibilité.

²⁹ Pour la période de 2018 à 2023, l'enveloppe globale accordée à la sensibilité s'élève à 2.163.197 euros.

Il ressort que des pièces justificatives font défaut pour un montant total de 118.848,60 euros, soit 18,78% du total de l'échantillon.

Graphique 2. Ecritures sans pièces justificatives

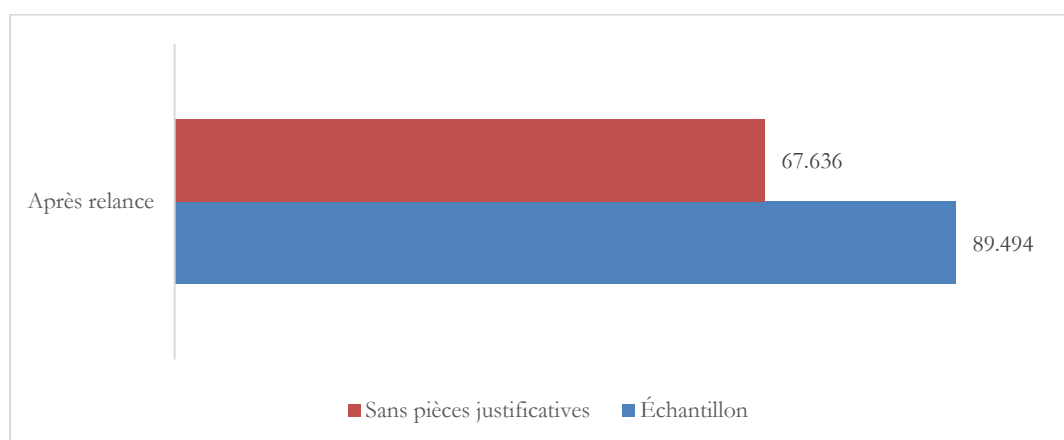


Source chiffres (en euros) : Sensibilité politique « Piraten » ; graphique : Cour des comptes.

Afin de limiter le nombre de demandes de pièces justificatives et de cibler les montants significatifs, un délai supplémentaire a été accordé à la sensibilité afin de fournir les pièces justificatives manquantes relatives aux dépenses supérieures à 250 euros. Celles-ci représentent un montant total de 89.493,69 euros, soit 75% des écritures comptables sans pièces justificatives (118.848,60 euros).

Toutefois, à l'issue de ce délai, seules des pièces justificatives pour un montant total de 21.858,05 euros ont été transmises.

Graphique 3. Ecritures supérieures à 250 euros sans pièces justificatives après relance



Source chiffres (en euros) : Sensibilité politique « Piraten » ; graphique : Cour des comptes.

Il en résulte que le montant des écritures comptables supérieures à 250 euros sans pièces justificatives s'élève à 67.635,64 euros.

A défaut de présentation des pièces justificatives, la Cour n'est pas en mesure d'établir de lien avec les activités parlementaires et ne peut, par conséquent, se prononcer sur l'éligibilité des dépenses engagées par la sensibilité.

Les contrôles effectués sur base de l'échantillon sélectionné ont permis de dégager un certain nombre de constatations et formuler des recommandations détaillées ci-dessous.

5.2. Comptabilité

Le législateur luxembourgeois n'impose pas un système comptable particulier aux groupes et sensibilités. Toutefois, indépendamment du système retenu, la comptabilité doit être compréhensible, traçable et étayée par des éléments probants³⁰.

La tenue d'une comptabilité doit non seulement respecter les règles et normes comptables et d'audit codifiées³¹, mais également répondre aux principes suivants généralement admis et reconnus.

1. Principe de clarté et vérifiabilité ;
2. Principe de l'exactitude et exhaustivité ;
3. Principe de séparation des exercices et d'enregistrement immédiat ;
4. Principe de traçabilité et de justification par pièces probantes.

La sensibilité politique « Piraten » a opté pour une comptabilité en partie double. A ce sujet, le Président de la sensibilité a expliqué à la Cour que « l'entité n'a pas mis en place de comptabilité en partie double jusqu'à la fin de 2023. Bien que toutes les entrées soient documentées sur les relevés VISA ou bancaires, nous avons dû ré-encoder les entrées avec des méthodes de partie double après qu'on nous ait demandé de fournir des livres complets. Il faut savoir qu'il n'y a pas d'obligation légale de produire une comptabilité en partie double pour les groupes politiques au Parlement. J'ai demandé des directives dès 2020, mais j'ai reçu peu d'indications, donc nous avons procédé à une comptabilité de caisse jusqu'au 01/01/2024, date à laquelle nous avons mis en place une véritable comptabilité en partie double. Certaines factures (principalement celles payées via le compte bancaire, mais pas toutes, surtout celles payées

³⁰ Les éléments probants sont des informations provenant des documents comptables ou d'autres sources externes qui sous-tendent les états financiers, de qualité pertinente et fiable, permettant à l'auditeur de tirer des conclusions raisonnables et de fonder son opinion - Normes Internationales d'Audit 500 (ISA 500).

³¹ La loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, le code de commerce luxembourgeois, le plan comptable normalisé au Luxembourg (PCN), les normes d'audit ISA et ISSAI.

par carte de crédit) avaient été saisies dans un système comptable, mais aucune clôture n'a jamais été effectuée. »

- **Recours à une seule et même licence comptable**

La Cour constate que la sensibilité et le parti politique ont recours à une seule et même licence d'un logiciel comptable pour tenir leur comptabilité. De ce fait, il existe un risque élevé que les saisies comptables de la sensibilité soient imputées dans la comptabilité du parti politique et inversement. Cette porosité peut poser des problèmes de transparence et de fiabilité des comptes.

Dans ce contexte, la Cour constate que dans son échantillon, deux factures pour un montant cumulé de 2.017,25 euros adressées au parti politique, ont été enregistrées dans la comptabilité de la sensibilité. L'une de ces factures a entraîné une sortie de fonds qui a été corrigée par la suite.

- **Compte d'utilisateur unique au niveau de la sensibilité**

La Cour constate que la comptabilité est tenue dans un logiciel comptable et que la sensibilité dispose uniquement d'une licence pour ledit logiciel avec un droit d'accès attribué à un seul compte d'utilisateur. De ce fait, toutes les imputations comptables effectuées par un membre du personnel ou un député, apparaissent dans l'historique du logiciel comme ayant été introduites par le même utilisateur alors que, selon les dires des députés de la sensibilité, les saisies effectives ont été effectuées par plusieurs personnes.

- **Comptabilisation rétroactive**

L'historique du logiciel comptable révèle que la comptabilité ainsi que les comptes annuels ont été établis après l'annonce du contrôle des états financiers de la sensibilité par la Chambre des députés en août 2024.

- **Imputation comptable sur le mauvais exercice**

La Cour constate que certaines factures ont été imputées au mauvais exercice comptable dans la mesure où elles auraient dû être inscrites dans les comptes de l'exercice précédent ou de l'exercice ultérieur.

- **Imputation inappropriée d'acquisitions informatiques**

La Cour constate également que certaines acquisitions informatiques ont été classées dans les comptes de charges au lieu d'être comptabilisées dans un compte d'immobilisation.

- **Pièces justificatives lacunaires**

En ce qui concerne les pièces justificatives annexées dans le logiciel comptable, la Cour relève certaines lacunes :

- nature et/ou description de la dépense fait défaut ou est incomplète sur la pièce justificative ;
- carences au niveau de l'inscription des données relatives à la TVA (absence du numéro d'identification du fournisseur, du taux appliqué, du montant à payer) ;
- adressage erroné au niveau de la facturation envoyée à la sensibilité.

Recommandations

En ce qui concerne le logiciel comptable, la Cour estime qu'il serait nécessaire de recourir à deux licences distinctes : l'une pour la sensibilité et l'autre pour le parti politique. Cette mesure vise à prévenir toute confusion ou erreur de comptabilisation entre ces deux entités.

Par ailleurs, la Cour recommande à la sensibilité de mettre en place plusieurs comptes d'utilisateurs pour l'accès au logiciel comptable. Le recours à un seul et même compte pour l'ensemble des membres de la sensibilité limite la traçabilité des opérations comptables et ne permet pas d'identifier précisément les personnes ayant saisi ou modifié les écritures. L'acquisition d'accès individualisés permettrait d'assurer l'identification du comptable et une meilleure traçabilité des saisies comptables.

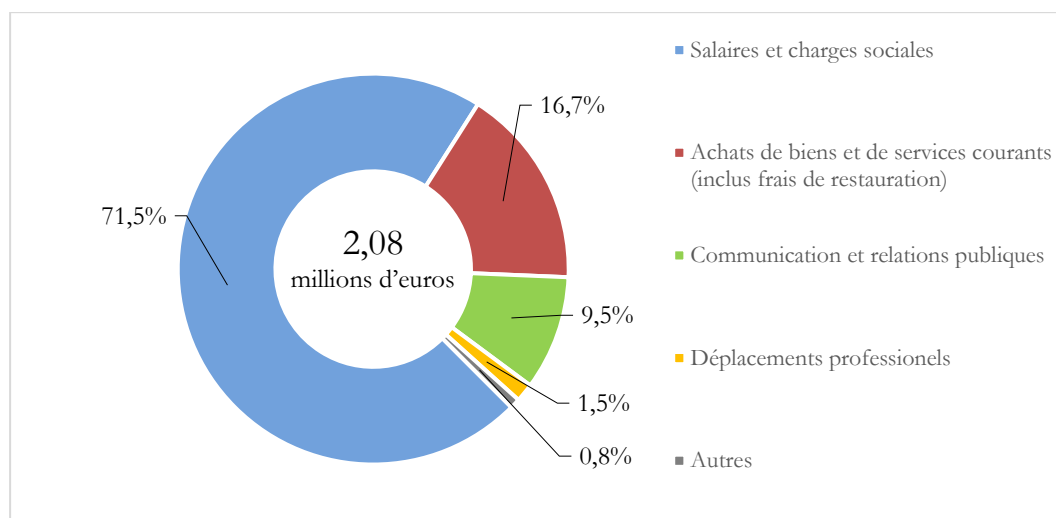
En l'absence de dispositions légales ou réglementaires imposant la tenue d'une comptabilité aux groupes et sensibilités, la Cour recommande de continuer à tenir une comptabilité en partie double et de faire dorénavant preuve de plus de rigueur dans la tenue de la comptabilité.

5.3. Dépenses courantes

Les dépenses courantes correspondent à l'ensemble des charges engagées de manière régulière et indispensable pour assurer le bon déroulement de l'activité quotidienne ainsi que de l'organisation interne de la sensibilité politique. Elles correspondent notamment aux charges de personnel, aux achats de biens et de services courants, aux frais de déplacements, aux charges de communication, aux déplacements professionnels, aux charges administratives ainsi qu'aux charges financières.

Le graphique qui suit présente les principales catégories de dépenses³² pour les années 2018 à 2023.

³² La catégorisation repose sur le regroupement des comptes de la sensibilité selon leur codification à trois ou quatre chiffres, tel que défini dans le plan comptable normalisé au Luxembourg (PCN).

Graphique 4. Dépenses courantes par catégorie pour les années 2018 à 2023

Source chiffres (en euros et pourcentage) : Sensibilité politique « Piraten » ; graphique : Cour des comptes.

D'après les états financiers des exercices 2018 à 2023, les dépenses totales de la sensibilité s'élèvent à un montant cumulé de 2.083.316,43 euros³³. Les salaires et charges sociales représentent 1.489.723,43 euros, correspondant à 71,50% des dépenses totales, tandis que les charges liées aux achats de biens et de services courants, à la communication et aux relations publiques, aux déplacements professionnels ainsi qu'aux autres charges s'élèvent à 593.593 euros, soit 28,49% du total.

• Absence d'une procédure de contrôle des dépenses

Au sein de la sensibilité, les députés disposent d'un accès au compte bancaire et détiennent le pouvoir d'enregistrer et d'autoriser des virements. L'accès au compte bancaire de la sensibilité s'effectue par l'intermédiaire d'un accès de type « web-banking » qui ne requiert pas de validations multiples pour la réalisation des opérations financières.

La Cour constate qu'il n'existe aucune procédure formelle quant au contrôle des factures. Selon les déclarations des députés de la sensibilité, des procédures informelles étaient en place entre 2018 et 2021. Celles-ci prévoyaient le tamponnage des factures pour en accuser la réception, la vérification du montant à payer, la vérification du destinataire, le contrôle de la réalité du bien acquis ou du service presté ainsi que la saisie comptable préalablement au règlement des factures.

³³ Le montant se comprend sans dotations aux corrections de valeur.

Un attaché parlementaire était en charge du contrôle et de la saisie comptable, tandis que les virements étaient effectués par un député. A la suite de la démission de cet attaché en 2021, ces procédures ont été abandonnées.

- **Absence de validation des engagements de dépenses**

Il ressort des entretiens menés avec les trois députés de la sensibilité que les décisions relatives aux dépenses d'une certaine envergure financière ont fait l'objet d'une concertation entre les députés, tandis que les dépenses courantes relevaient de la responsabilité de chaque député concerné.

A titre d'illustration, l'achat de mobilier a été discuté entre les députés, tandis que l'acquisition d'un téléphone portable pour le personnel de la sensibilité a été considérée comme une dépense courante relevant de la responsabilité individuelle des députés.

La Cour constate que, pour la majorité des factures datant de la période 2018 à 2021, le tampon de validation est incomplet ou fait défaut. En conséquence, la Cour ne peut pas se prononcer sur l'existence effective d'une séparation des fonctions d'ordonnancement, d'engagement, de liquidation et de paiement au sein de la sensibilité.

Recommandations

Au vu des constatations qui précèdent, la Cour souligne que la gestion financière ainsi que l'organisation structurelle de la sensibilité révèlent des insuffisances notables en matière de contrôle interne, de transparence et de séparation des responsabilités compromettant ainsi l'efficacité et la fiabilité des processus de gouvernance.

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

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

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

5.3.1. Fournisseurs

Dans le cadre d'une gestion financière prudente et rigoureuse, il est d'usage de procéder à une mise en concurrence des fournisseurs en sollicitant plusieurs offres comparatives, généralement auprès d'au moins trois prestataires. Une telle pratique contribue à promouvoir une utilisation efficiente et équitable des ressources financières et à réduire les risques de favoritisme ou de conflits d'intérêts.

Au cours de la période de contrôle, la sensibilité a eu recours à un ensemble de prestataires nationaux et étrangers pour l'acquisition de biens et la prestation de services. Cependant, un lien direct a pu être établi entre certains de ces prestataires et les députés de la sensibilité. Il ressort de l'analyse de la Cour que certains de ces députés sont des bénéficiaires effectifs de ces sociétés et y exercent des fonctions d'associé, d'administrateur, de gérant ou de délégué à la gestion journalière.

Entre 2019 et 2023, quatre prestataires, dont un établi à l'étranger, présentant un lien direct avec deux députés, ont régulièrement fourni des services pour un montant total cumulé de 34.606,85 euros. Ces prestations relèvent des domaines du conseil, du développement informatique et de la gestion salariale.

Lesdits recours à des prestataires avec lesquels des députés ont un lien direct ont été faits sans mise en concurrence de plusieurs prestataires qualifiés et sans documentation d'offres comparables permettant d'attester l'objectivité de ces choix.

Recommandation

Il convient de souligner qu'au niveau européen, les réglementations relatives aux dépenses et à la prévention des conflits d'intérêts sont formulées de manière plus explicite et s'avèrent généralement être plus strictes.

La réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 du Parlement européen dispose au point 1.1.3 que les crédits alloués aux groupes politiques européens « ne peuvent pas être utilisés pour couvrir des dépenses dès lors que cela peut donner lieu à un conflit d'intérêts au sens de l'article 57 du règlement financier ».

Selon l'article 57 (1) du règlement financier du Parlement européen « les acteurs financiers et les autres personnes participant à l'exécution et à la gestion du budget, y compris aux actes préparatoires à celui-ci, ainsi qu'à l'audit ou au contrôle, ne prennent aucune mesure à

l'occasion de laquelle leurs propres intérêts pourraient être en conflit avec ceux de l'Union. »³⁴

L'article 57 (2) dudit règlement prévoit que « aux fins du paragraphe 1, il y a conflit d'intérêts lorsque l'exercice impartial et objectif des fonctions d'un acteur financier ou d'une autre personne, visés au paragraphe 1, est compromis pour des motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou nationale, d'intérêt économique ou pour tout autre motif de communauté d'intérêt avec le bénéficiaire. »³⁵

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

5.3.2. Remboursement des dépenses avancées

Au sein de la sensibilité, des remboursements ont été effectués aux membres du personnel et aux députés ayant avancé le paiement de certaines dépenses pour le compte de celle-ci. Un formulaire a été mis en place pour obtenir le remboursement de ces frais. Celui-ci doit indiquer le fondement de la demande de remboursement, le montant à rembourser ainsi que le nom et les coordonnées bancaires du requérant. Ce formulaire, auquel est joint le ticket de caisse ou la facture correspondant à la dépense, est validé par l'apposition de la signature d'un député de la sensibilité qui, par la suite, ordonne et effectue le remboursement.

La Cour note que cette procédure de remboursement a été, dans l'ensemble, respectée par les membres du personnel. Toutefois, des irrégularités ont été relevées concernant les remboursements sollicités par un député en particulier.

Il ressort de l'analyse de la Cour que la fiche de remboursement mise en place n'a pas été employée par ce député et que, par conséquent, l'approbation du remboursement par un autre député fait défaut.

Entre 2019 et 2023, les remboursements versés à ce député s'élèvent à 140.860,81 euros, contre 2.702,30 euros et 428,09 euros pour les deux autres députés.

³⁴ RÈGLEMENT (UE, EURATOM) N° 966/2012 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil.

³⁵ RÈGLEMENT (UE, EURATOM) N° 966/2012 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil.

Les dépenses remboursées sont de natures diverses, telles que des frais d'abonnement à des logiciels, des frais publicitaires, des achats de mobilier, des prestations versées à des sous-traitants et à des travailleurs indépendants ainsi que des frais de restauration et de déplacement.

La Cour constate que dans un tiers des cas, les pièces justificatives, telles que les factures, sont incomplètes ou, de surcroît, font défaut, ce qui ne permet pas de corroborer la nature et la finalité de ces dépenses. De plus, l'exécution du remboursement en l'absence d'approbation et de contrôle par une tierce personne augmente le risque de fraude.

A noter que ces avances ont été réglées par la carte de crédit privée du député en question. Ceci malgré le fait que chaque député dispose d'une carte de crédit professionnelle afin d'éviter le recours à des fonds personnels pour le paiement de frais imputables à la sensibilité. Par ailleurs, le recours à ce type de carte de crédit privée peut donner accès à divers avantages personnels, tels que des programmes de fidélité qui permettent de récupérer une partie du montant des achats réalisés avec la carte de crédit en accumulant des points convertibles en biens ou en espèces (« cash-back »), diverses assurances, le remboursement de l'abonnement « Amazon Prime », ainsi que l'accès gratuit aux salons d'aéroports (« business lounges »).

Recommandation

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

5.4. Dépenses pour la communication externe et les relations publiques

Lorsque des fonds publics sont employés pour financer des activités de communication externe et de relations publiques, celles-ci doivent présenter une corrélation étroite avec l'activité parlementaire des groupes et sensibilités.

Dans ce contexte, la Cour a contrôlé les dépenses liées aux annonces publicitaires. Ce contrôle porte sur la vérification de leur contenu, sur leur relation avec les activités parlementaires, ainsi que sur l'exhaustivité des pièces justificatives.

Les dépenses contrôlées à ce titre s'élèvent à un montant de 139.746,53 euros. La sensibilité a été priée de fournir les copies des annonces publicitaires correspondant à des dépenses d'un montant de 110.070,15 euros.

- **Communication incomplète des justificatifs liés aux annonces publicitaires**

Il ressort du contrôle de la Cour qu'uniquement des annonces publicitaires correspondant à un montant de 40.596,34 euros ont été transmis à la Cour, soit 36,88% du montant sollicité.

Selon la sensibilité, « il convient de préciser d'emblée qu'une partie significative de nos difficultés de récupération documentaire s'explique par le départ de certains de nos collaborateurs ainsi qu'un arrêt de maladie de longue date. Un problème technique est survenu suite au départ d'un de nos collaborateurs. Celui-ci avait centralisé l'essentiel de nos archives numériques sur notre plateforme Teams, et son départ nous a fait perdre l'accès à ces documents qu'il avait téléversés sous son compte personnel. Cette situation, dont nous n'avions pas anticipé les conséquences techniques au moment de son départ, complique considérablement nos recherches documentaires rétrospectives. Nous nous efforçons néanmoins de reconstituer ces archives par tous les moyens à notre disposition. Une autre collaboratrice est en arrêt de maladie depuis mi 2024 et l'était déjà à plusieurs reprises avant ce qui rend un accès à sa boîte mail impossible. »

A cet effet, la Cour n'est pas en mesure de vérifier la conformité de l'emploi des fonds alloués à la sensibilité. En l'absence de pièces justificatives, la Cour ne peut établir de corrélation entre les dépenses publicitaires de la sensibilité et ses activités parlementaires et, partant, statuer sur l'éligibilité de ces dépenses.

Recommandations

Dans la pratique, la distinction entre la communication parlementaire et celle propre au parti politique peut s'avérer délicate, notamment en raison de la proximité des positions politiques entre une sensibilité et son parti, ou dans le cadre d'actions de communication conjointes.

En l'absence d'un cadre législatif et réglementaire définissant avec précision les activités de relations publiques et de communication externe, la Cour se réfère à la décision de la Cour constitutionnelle du « Rheinland-Pfalz »³⁶ ainsi qu'aux lignes directrices élaborées par la Cour des comptes du « Rheinland-Pfalz »³⁷ qui permettent d'établir un cadre de référence pertinent pour évaluer la légitimité des dépenses de communication.

La décision de la Cour constitutionnelle du « Rheinland-Pfalz » confirme que « dass die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen „auf die Darstellung parlamentarischer Aktivitäten

³⁶ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. August 2002, Az.: VGH O 3/02, juris Rn. 40.

³⁷ Berichts des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz über die Prüfung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz – Haushaltsjahre 2003, 2004, 2005 und 2006 (bis zum Ende der 14. Wahlperiode).

beschränkt ist. Kennzeichen einer solchen Öffentlichkeitsarbeit ist die Information über vergangene, gegenwärtige oder bevorstehende Tätigkeiten der Fraktionen (...)» »

Le rapport de la Cour des comptes du « Rheinland-Pfalz » établit les lignes directrices suivantes : « dass die mit staatlichen Zuschüssen finanzierte Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen nur dann zulässig ist, wenn sie einen hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit aufweist und auf eine ausdrückliche, gezielte Werbung für die Partei und deren Personal verzichtet. Dies verlangt sowohl eine Zurückhaltung in der Art der Präsentation der Informationen als auch eine Mäßigung in der Zeit von Wahlkämpfen. »

La Cour recommande que les activités de relations publiques et de communication financées par la sensibilité politique « Piraten » fassent mention de celle-ci ou bien de ses députés. Ceci notamment par l'intermédiaire de l'insertion d'un élément graphique identifiable propre à la sensibilité tel qu'un logo, se distinguant clairement de celui du parti, permettant ainsi d'opérer une différenciation nette entre leurs communications respectives.

De plus, la Cour recommande que la sensibilité et le parti établissent une convention déterminant les modalités de prise en charge respective des dépenses relatives aux communications conjointes.

5.5. Déplacements professionnels

Dans ce qui suit, la Cour présente quelques exemples d'irrégularités constatées au niveau des frais de déplacements à l'étranger.

5.5.1. Absence de documentation relative aux frais de déplacements professionnels

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

A noter que les déplacements à l'étranger sous revue ont été entrepris par un seul et même député. En effet, pour la législature 2018-2023, les deux députés de la sensibilité ont décidé que ce député en question soit en charge des dossiers à caractère international et, partant, effectue les déplacements professionnels y relatifs. Lorsqu'en octobre 2023, le troisième député a rejoint la sensibilité, celui-ci a également été impliqué dans les dossiers à caractère international.

Une grande majorité des déplacements à l'étranger sont préfinancés par le député en contrepartie du remboursement des frais avancés par la suite. Aucun formulaire officiel n'a été présenté pour réclamer le remboursement de ces frais.

Pour aucun des déplacements à l'étranger, l'agenda des conférences ou toute autre pièce justificative n'a été présentée. Seuls les billets d'avion et/ou de train ainsi que les factures d'hôtel étaient annexées.

Sur demande de la Cour de lui transmettre une copie des invitations aux conférences, aux entrevues et aux réunions ainsi que les agendas y relatives, ayant eu lieu lors d'un déplacement au Portugal en juillet 2022 qui a engendré des frais pour un montant de 1.092,25 euros, la sensibilité a répondu ce qui suit :

« N'ayant organisé ce déplacement de manière autonome, je ne dispose pas d'un agenda formalisé. Cependant, je transmets en annexe les extraits de mon calendrier personnel qui documentent les différentes rencontres institutionnelles organisées dans le cadre de cette mission parlementaire. »

En absence de pièces justificatives, notamment un agenda formalisé des rencontres susmentionnées ou encore l'invitation à cet événement, la Cour n'est pas en mesure de vérifier la finalité de ce déplacement.

5.5.2. Déplacements professionnels sans lien avec les activités parlementaires

Pour ce qui est des frais d'hébergement pour un déplacement aux Etats-Unis en août 2022 pour un total de 1.849,25 euros financés par le crédit de fonctionnement de la sensibilité, ce déplacement est justifié comme suit :

« Participation à une conférence sur le système politique luxembourgeois dans le cadre de la "Luxembourg Week" à Grafton, avec escale initiale à New York pour des rencontres institutionnelles auprès de l'ONU (notamment UNHCR dans le cadre de notre aide à l'Ukraine, et Parliamentarians for Action dont je suis membre actif). »

Sur demande de la Cour, le programme de la visite aux Etats-Unis lui a été transmis.

D'après un article publié dans la presse, le député ayant effectué le déplacement en question a déclaré avoir financé le voyage à ses frais. L'article en question précise que « och de [le député] versécher, hien hätt d'Rees mat senger Famill selwer finanzéiert ». ³⁸ Un deuxième article de presse confirme ceci en observant que « [le député] paradait à travers les rues avec son écharpe de parlementaire. [...] [L]e député s'étai[t] rendu[...] aux festivités folkloriques à titre privé, y faisant une escale durant un voyage en famille. » ³⁹

³⁸ « [...] a [...] [le député] hunn d'Rees an d'USA selwer bezuelt » paru sur RTL.lu le 22.08.2022.

³⁹ « La Cinquième Circonscription » paru dans le Lëtzeburger Land le 03.03.2023.

La Cour considère que la participation aux festivités autour du « Luxembourg Week » au Wisconsin ne peut être associée aux activités parlementaires de la sensibilité. Par conséquent, les frais relatifs à cette participation n'incombent pas à la sensibilité politique.

Pour ce qui est d'un autre déplacement aux Etats-Unis en août 2023 qui a engendré des frais de 5.643,06 euros, la sensibilité explique la finalité de ce déplacement comme suit :

« Cette mission comportait deux volets principaux. Premièrement, ma participation aux activités du Luxembourg Fest dans le Wisconsin, événement annuel rassemblant la diaspora luxembourgeoise et constituant une opportunité unique de rencontrer nos concitoyens expatriés et d'aborder leurs préoccupations administratives. Sachant que tous les citoyens luxembourgeois n'ayant jamais habité au Luxembourg font parti de la circonscription centre comme électeurs et cherchent activement le dialogue avec leurs députés. Des discussions notables ont notamment eu lieu avec nos Consuls honoraires, particulièrement [...] concernant une future délégation de l'industrie spatiale vers le Luxembourg qui aura finalement lieu cette année en juillet.

Deuxièmement, les activités à Seattle ont été coordonnées par le bureau du Représentant [...] et incluaient des rencontres avec Boeing dans le contexte des discussions en cours avec nos compagnies aériennes nationales, des réunions avec la direction de Microsoft (programmées depuis notre rencontre au Paris Peace Forum 2022) concernant l'IA, la durabilité et la souveraineté numérique, ainsi qu'un entretien avec Amazon relatif à leur présence luxembourgeoise et leurs projets futurs. Les discussions avec le bureau du Représentant [...] ont conduit à un vote unanime – avec le support des É-U – de ma résolution auprès de l'AP-OTAN concernant l'IA [...] et ont préparé le terrain pour une visite de deux commissions de l'AP en septembre 2024.

La coordination s'étant effectuée principalement via Whats.App, il n'existe pas de document d'agenda formel consolidé pour cette mission. Si besoin nous pourrions récupérer les Whatsapp et en produire des captures d'écran ou des photos des rencontres. »

La Cour constate qu'il y a des lacunes quant à la documentation des dépenses en relation avec ce déplacement. La sensibilité n'était pas en mesure de fournir un agenda ou le programme des réunions officielles tenues lors de ce déplacement.

De plus, la Cour est d'avis, que les dépenses découlant de la participation aux festivités du « Luxembourg Fest » n'ont pas trait aux activités parlementaires comme l'exige l'article 19, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés.

5.5.3. Déplacements professionnels afférant au parti politique

Il y a lieu de rappeler que les élections législatives ont eu lieu en 2023 et que, de ce fait, une distinction claire et nette entre les travaux du parti politique et ceux de la sensibilité est impérative et nécessite une attention particulière des personnes concernées.

A cet égard, en réponse à la requête de la Cour de contextualiser un déplacement au Brésil d'un député accompagné d'une personne en mars/avril 2023 engendrant des frais de 9.445,79 euros, la sensibilité a répondu ce qui suit :

« Il convient de noter en préambule que la région de Santa Catarina comporte la plus grande proportion d'émigrés d'origine luxembourgeoise au Brésil. Le gouvernement régional, en collaboration avec ACLux (organisation regroupant les descendants luxembourgeois) et la Chambre des Députés régionale, avait organisé une conférence officielle où ils avaient invité les groupes et sensibilités politiques de la Chambre des Députés luxembourgeoise pour des échanges semi-institutionnels incluant des entrevues au Parlement régional, des rencontres avec l'exécutif local et une conférence grand public. »

La Cour tient à préciser que l'accompagnateur du député pour qui la sensibilité a couvert les frais de voyage et d'hébergement, n'était ni un député ni un collaborateur de la sensibilité. D'après la sensibilité « le déplacement incluait [le député] accompagné de [deuxième personne] qui se joignait comme assistant couvrant les activités de planification d'entrevues, communication et logistique ».

Il y a lieu de préciser que, parmi les cinq participants ayant assisté à cette conférence au Brésil en représentation des partis politiques luxembourgeois, quatre ont financé leur déplacement via les comptes de leur parti politique respectif.

Dans la presse, la « conférence grand public » dont fait référence la sensibilité est décrite comme suit :

« La réunion consiste à présenter les partis en lice pour les élections législatives et à expliquer le processus électoral luxembourgeois. »⁴⁰

A titre d'illustration, la Cour des comptes du « Saarland » explique, pour un cas similaire, que « nach Recherchen des Rechnungshofes war auch die Berichterstattung in den Medien über die Veranstaltung ein Indiz dafür, dass es sich dabei um Parteiarbeit im Wahlkampf handelte. »⁴¹ Elle ajoute que « kein Reporter vermochte in den gehaltenen Reden Fraktionsarbeit zu entdecken. »⁴²

La couverture médiatique de la visite au Brésil des cinq représentants des partis politiques luxembourgeois indique que celle-ci relève du champ du parti politique, et non de celui de la sensibilité.

⁴⁰ « Transatlantique électorale » paru dans le Lëtzebuerger Land le 07.04.2023.

⁴¹ Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, page 59

⁴² Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, page 60.

Dès lors, la Cour considère que le financement de ce déplacement via le crédit de fonctionnement de la sensibilité contrevient à la disposition de l'article 19, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés. Les frais y relatifs auraient dû être financés par le biais du parti politique « Piraten ».

Pour ce qui est des dépenses en relation avec un déplacement en Allemagne en juin 2023 pour 1.057,83 euros, la sensibilité explique la finalité dudit déplacement comme suit :

« Cette mission s'est organisée via les canaux de communication du Parti Pirate Européen (dont nous sommes membres) en liaison avec le Parti Pirate Allemand. Les échanges ont eu lieu sur serveur Matrix dans le cadre de l'organisation de leur congrès en marge duquel j'étais invité à intervenir. La nature décentralisée de cette organisation explique l'absence de documentation formelle traditionnelle. »

La Cour constate que cette participation relève du champ du parti et non de celui de la sensibilité. La prise en charge des frais qui en découlent est de ce fait contraire aux dispositions de l'article 19, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés.

5.5.4. Absence de procédures relatives aux déplacements professionnels

Les médias nationaux ont fait référence à des billets d'avion initialement réservés dans le cadre d'un déplacement professionnel de la sensibilité qui ont, par la suite, été utilisés à des fins privées. Ce fait datant de Pâques 2024, ne rentre a priori pas dans le champ de contrôle du présent rapport, qui couvre la législature 2018-2023.

Or, la Cour est dans l'obligation de prendre en considération des événements postérieurs à l'établissement des états financiers si ces événements nécessitent d'ajuster les états financiers⁴³.

Selon les explications fournies par les députés, il était initialement prévu que deux députés participent à une conférence à New York aux Etats-Unis en novembre 2023. En effet, ces deux députés étaient inscrits sur la liste de participants de la conférence. Or, pour des raisons personnelles, un des deux députés a dû annuler sa participation.

Le prix des billets d'avion et les frais d'hébergement des deux députés ont été avancés par un des deux députés. Suite à l'annulation de la participation d'un des députés, les frais d'hôtel pour ce dernier ont pu être annulés. Pour ce qui est des billets d'avion, le député, qui n'a pas assisté

⁴³ La norme internationale des Institutions supérieures de contrôle, ISSAI 200, point 68, dispose que « l'auditeur doit recueillir des éléments probants suffisants et appropriés pour s'assurer que tous les événements intervenus entre la date des états financiers et celle de son rapport qui nécessitent d'ajuster ces derniers ou qui doivent y faire l'objet d'une information ont bien été détectés et y sont présentés de façon appropriée ».

à la conférence, a utilisé ce billet d'avion à titre privé en avril 2024. En juillet 2024, ce député a remboursé un montant de 3.500 euros sur le compte en banque du député qui avait préfinancé le déplacement.

La Cour constate qu'aucune dépense relative à ce déplacement n'a été enregistrée dans les comptes annuels de la sensibilité en 2023. Suite à la demande de remboursement en 2024 du député ayant participé à la conférence à New York, une dépense relative à ce déplacement a été comptabilisée dans l'exercice 2024. A noter que les 3.500 euros préalablement remboursés par le député n'ayant pas participé à la conférence, n'ont pas été réclamés par le député ayant avancé ces frais lors de l'introduction de sa demande en remboursement.

La Cour est d'avis que l'ensemble des frais en relation avec le déplacement des deux députés aux Etats-Unis aurait dû être comptabilisé dans l'exercice 2023.

De surcroît, il est à noter que les billets d'avion et les frais d'hébergement des deux députés ont été avancés par un des deux députés. La Cour tient à réitérer que chaque député de la sensibilité dispose d'une carte de crédit professionnelle justement en vue d'éviter le recours à des avances de fonds personnels.

De plus, la Cour constate que la sensibilité n'a pas prévu de procédure en cas d'annulation de déplacements professionnels.

Recommandations

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

Il est impératif que ces procédures prévoient l'annexion de pièces justificatives démontrant le lien direct entre le déplacement effectué et les activités parlementaires de la sensibilité. En l'absence de telles pièces, la conformité de la dépense avec les dispositions de l'article 19, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés ne peut pas être assurée.

Il incombe à la Chambre des députés de définir des lignes directrices claires et précises concernant l'utilisation du crédit de fonctionnement, notamment en ce qui concerne les déplacements.

Quant au sujet des déplacements professionnels, la Cour des comptes du « Saarland » note dans son rapport que « der Anlass der Dienstreise wird vom Dienstreisenden im Ungefähren gelassen: [...] [d]er Bezug zur Fraktionsarbeit kann bei einer unpräzisen Anlassbeschreibung nicht

hergestellt werden. Es könnte sich auch um Parteiarbeit handeln, die nicht aus Fraktionsmitteln zu finanzieren ist.»⁴⁴

De plus, la Cour des comptes du « Saarland » note dans le même rapport au sujet de la distinction entre travail d'un parti politique et travail parlementaire que lors de déplacements ou vols « bedarf es einer besonderen Begründung für eine Kostenübernahme aus Fraktionsmitteln ».⁴⁵

5.6. Frais de restauration

Selon les comptes de la sensibilité, les frais de représentation s'élèvent à un montant total de 43.468,20 euros au cours de la période contrôlée. Ces frais regroupent principalement des dépenses engagées auprès de sous-traitants pour l'acquisition de biens alimentaires et de boissons ainsi que des frais de restauration.

La Cour constate que la documentation justificative relative aux frais de restauration se limite généralement aux factures, en absence de toute indication concernant la qualité et/ou le nombre de participants ou encore le contexte et la finalité du repas.

En l'absence de ces informations, la Cour ne peut établir de lien explicite entre ces dépenses et les activités parlementaires de la sensibilité et, de ce fait, n'est pas en mesure de se prononcer sur l'éligibilité de celles-ci.

De manière générale, la nature des dépenses de restauration de faible valeur (inférieures à 250 euros) impliquant un nombre restreint de participants soulève des interrogations quant à leur lien avec l'activité de la sensibilité. Il convient dès lors d'évaluer si ces dépenses sont effectivement liées à des activités parlementaires ou si elles relèvent plutôt d'un usage privé ou informel et qui, à cet effet, ne respecteraient pas les critères d'éligibilité.

Recommandations

La Cour des comptes du « Saarland »⁴⁶ exige que certaines informations précises soient systématiquement documentées pour toute dépense liée à un repas au restaurant ou à une activité similaire financée par les groupes politiques. A cet égard, la Cour des comptes du « Saarland » prévoit que :

⁴⁴ Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, page 38.

⁴⁵ Bericht nach § 99 LHO. Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen. Rechnungshof des Saarlandes, 2016, page 38.

⁴⁶ Rechnungshof des Saarlandes – Bericht nach § 99 LHO zur Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen, pages 33 et 34.

« Nach § 4 Abs. 5 Ziff. 2 EStG müssen betrieblich bedingte Bewirtungsaufwendungen folgende Mindestangaben enthalten:

- *Nachweis der Höhe der Aufwendungen.*
- *Tag der Bewirtung.*
- *Ort der Bewirtung.*
- *Bewirtete Personen.*
- *Anlass der Bewirtung.*
- *Die Bewirtungsrechnung muss eine detaillierte Auflistung der konsumierten Speisen und Getränke einschließlich der jeweiligen Preise enthalten (keine Pauschalsummen). Aus dem Bewirtungsbeleg müssen der Name der Gaststätte und das Bewirtungsdatum zu ersehen sein.*
- *Seit dem 31.12.2004 werden nur noch maschinell erstellte und maschinell registrierte Rechnungen anerkannt.*

Die Anforderungen des § 4 Abs. 5 Ziff. 2 EStG an Bewirtungsbelege sind auch auf die Dokumentation von Bewirtungsaufwendungen durch die Fraktionen anzuwenden. Nur so kann ein am Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientiertes Ausgabeverhalten [...] transparent nachgewiesen und überprüft werden. »

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande la mise en place d'une procédure encadrant la prise en charge des frais de restauration, dans un souci de transparence et de bonne gestion financière. La prise en charge de ces frais devrait être soumise à l'obligation de fournir les renseignements suivants :

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

5.7. Prêts financiers envers des tiers

Au cours de la période sous contrôle, la sensibilité a accordé des prêts au parti politique « Piraten » et à l'un de ses députés.

En 2019, la sensibilité a accordé un prêt sans intérêts d'un montant de 9.000 euros au parti politique « Piraten ». Un contrat a été conclu entre ces deux entités précisant le montant prêté et les modalités de remboursement. Le prêt a été intégralement remboursé par le parti politique à la fin de l'année 2020.

La même année, la sensibilité a accordé un deuxième prêt au parti politique, présenté comme une avance sur le salaire d'un membre de personnel employé par ce dernier. Pour ce prêt, d'un montant de 3.426,33 euros, aucun document contractuel n'a été établi pour formaliser les conditions et les modalités de remboursement. A la clôture de l'exercice 2023, cette avance n'avait pas été intégralement remboursée dans la mesure où un solde de 1.187,70 euros restait dû⁴⁷.

En 2021, la sensibilité a octroyé un prêt d'un montant de 32.747,40 euros à l'un de ses députés pour le remboursement de ses dettes auprès de l'Administration des contributions directes. Pour ce prêt, aucun document contractuel n'a été établi pour formaliser les conditions et les modalités de remboursement. De plus, il ressort des entretiens menés avec les deux députés de la sensibilité qu'ils ont convenu de libeller cette opération dans la comptabilité comme une avance, et non comme un prêt, et que le montant emprunté est à rembourser au plus tard avant la fin de la législature 2018-2023. La Cour relève toutefois des déclarations divergentes concernant l'initiateur et le validateur de ce prêt. A la clôture de l'exercice 2023, le prêt n'a pas été intégralement remboursé dans la mesure où un solde de 31.085,47 euros restait dû⁴⁸.

Cependant, l'octroi d'un prêt ne relève pas des missions d'une sensibilité et constitue un emploi non conforme des fonds publics. Il importe de renvoyer à l'article 19 du règlement de la Chambre des députés, qui dispose que les aides financières accordées par le Bureau de la Chambre sont destinées exclusivement à couvrir les dépenses ayant trait aux activités parlementaires et ne peuvent être employées pour couvrir les dépenses produites par les partis politiques et à force et théorie pour des dépenses étrangères à une activité politique.

Recommandation

Compte tenu des constatations qui précèdent, la Cour recommande à la sensibilité de se conformer aux dispositions du règlement de la Chambre des députés selon lesquelles les aides financières

⁴⁷ Le solde dû a été remboursé en 2024.

⁴⁸ Le solde dû a été remboursé en 2024.

accordées par le Bureau de la Chambre sont exclusivement destinées à couvrir les dépenses ayant trait aux activités parlementaires.

5.8. Frais engagés à des fins privées

Il importe de souligner que, selon les dires d'un député de la sensibilité, celle-ci a pris en charge diverses dépenses à caractère privé ayant été engagées par des députés au cours des années 2022 et 2023.

Ces dépenses s'élèvent à un montant total de 4.091,10 euros et comprennent notamment, des dépenses engagées auprès de restaurants, de coiffeurs, de garages, de prestataires de logiciels ainsi que de magasins d'informatique et de frais d'habillement.

A titre d'illustration, les achats effectués auprès d'un magasin de biens électroniques représentent un montant total de 900,90 euros, les frais engagés auprès d'une chaîne de restauration rapide s'élèvent à 785,05 euros et auprès d'un salon de coiffure à 362 euros.

Il est à noter qu'un député a demandé lors de son entrevue, que la Cour prenne note du fait que la sensibilité a volontairement comptabilisé ces dépenses de manière visible, plutôt que de les avoir imputées dans les comptes de charges, afin de dissimuler la nature de ces frais.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 7 janvier 2026.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Claude Demuth

Le Président,
s. Marc Gengler

II. LA PRISE DE POSITION DE LA SENSIBILITE POLITIQUE « PIRATEN »

Luxembourg, le 18 décembre 2025

En nos qualités respectives de coordinateur et de députés de la sensibilité politique Piraten, nous vous prions de trouver ci-après notre prise de position officielle en réponse à votre rapport spécial sur les états financiers de la sensibilité pour la législature 2018-2023.

Nous tenons tout d'abord à saluer le travail de la Cour. La transparence et la bonne gestion des deniers publics sont des valeurs fondatrices de notre mouvement. Ce contrôle, que nous appelons de nos vœux pour l'ensemble des groupes politiques, nous permet d'identifier les faiblesses de nos processus administratifs passés et d'y remédier.

Cependant, il nous apparaît indispensable de replacer vos observations dans leur juste contexte financier, réglementaire et factuel afin d'éviter toute interprétation disproportionnée.

I. Contexte Général et Financier

1. Matérialité des faits

Il est crucial de mettre en perspective les montants cités. Sur un budget total de 2.163.197 € alloué à la sensibilité sur la période 2018-2023, le montant final des pièces justificatives manquantes s'élève à environ 67.636 €, soit à peine 3,1 % du budget total. Bien que nous visions une conformité de 100 %, ce pourcentage démontre qu'il ne s'agit pas d'une absence systémique de gestion, mais de lacunes administratives ciblées, souvent liées à des incidents techniques (perte d'accès à des archives numériques suite au départ de collaborateurs) ou à des périodes de maladie.

2. Vide réglementaire et carence institutionnelle

Le rapport souligne à juste titre l'absence de règles comptables claires pour les groupes politiques. Il est important de préciser que notre sensibilité a activement et à maintes reprises sollicité la Chambre des Députés pour obtenir un cadre clair :

- Nous avons demandé dès 2020 des directives sur le plan comptable à appliquer, sans réponse concrète.
- Lors de la migration de l'administration parlementaire vers le logiciel Odoo, nous avons officiellement demandé à pouvoir bénéficier de licences liées à celles du Parlement pour assurer une cohérence et une séparation stricte des comptes. Cette demande est restée sans suite.

C'est face à ce silence institutionnel que nous avons dû improviser des solutions de gestion, en agissant toujours "en bon père de famille" pour économiser les deniers publics.

II. Réponses aux Observations Spécifiques

1. Comptabilité et Licence Logicielle (Point 5.2)

L'utilisation d'une licence comptable commune avec le parti, bien que techniquement critiquable au regard de la séparation des entités, était motivée par un souci d'économie de ressources publiques, le coût d'une licence distincte nous ayant été refusé dans le passé par la Chambre.

Action corrective : Nous avons depuis acquis une licence propre à la sensibilité et séparé strictement les comptabilités.

2. Documentation et Justificatifs (Point 5.4)

Comme évoqué, les pièces manquantes (principalement des factures publicitaires numériques) résultent de la perte d'accès à un compte "Teams" centralisé suite au départ précipité d'un collaborateur. Il ne s'agit en aucun cas d'une volonté de dissimulation. Il reste aussi à noter qu'il n'y a aucun doute quant aux montants facturés et aux destinataires des fonds.

Action corrective : Un archivage redondant et indépendant des comptes personnels des collaborateurs a été mis en place.

3. Moyens de Paiement et Remboursements (Point 5.3.2)

La Cour relève l'utilisation d'une carte de crédit privée pour avancer des frais de fonctionnement.

Contexte opérationnel : Ce recours était dicté par une contrainte technique majeure. Les cartes de crédit professionnelles fournies à la sensibilité disposaient d'un plafond mensuel de 2.500 €, alors que nos besoins opérationnels réels (publicités réseaux sociaux, abonnements logiciels, sous traitance, ...) dépassaient régulièrement ce montant.

Avantages personnels théoriques : Concernant le risque d'avantage personnel via les points de fidélité, le volume de dépenses génère un avantage théorique estimé à environ 280 € sur 5 ans. Pour lever toute ambiguïté, le député concerné propose de reverser cette somme, bien que les frais de carte supportés personnellement aient été supérieurs.

Action corrective : La sensibilité dispose désormais de cartes corporate avec des plafonds adaptés à ses besoins réels.

4. Déplacements à l'étranger (Point 5.5)

La Cour pointe des frais de voyage. Il est impératif de préciser que ces déplacements s'inscrivent strictement dans le cadre du mandat parlementaire :

Etats-Unis : Les rencontres avec la diaspora luxembourgeoise et les entreprises technologiques (Boeing, Microsoft, Amazon) à Seattle relèvent du travail législatif. Pour le premier déplacement les propos repris par la presse ne reflètent pas les explications nuancées données concernant la prise en charge. La partie privée de ces séjours et les frais des accompagnateurs a été intégralement financée par le député concerné sur ses fonds propres. Reste à noter que Madame la Ministre des Finances participait aussi à ces événements accompagnée par l'équipe de l'Ambassade.

Brésil : L'invitation émanait d'organes institutionnels régionaux (Parlement de Santa Catarina) et visait la sensibilité, non le parti. Afin de régulariser la participation du collaborateur nous allons facturer cette participation au parti. L'invitation officielle est annexée.

Allemagne : La participation à des congrès politiques est explicitement prévue et financée par un crédit spécifique du règlement de la Chambre. L'invitation mentionne le député pour livrer un discours sur le travail parlementaire et participer à un panel de parlementaires.

5. Avance pour frais juridiques accordée à un député (Point 5.7)

Concernant l'avance de 32.747,40 €, celle-ci doit être replacée dans son contexte juridique spécifique. Il ne s'agissait pas d'un prêt personnel, mais d'une avance administrative transitoire liée à un flou juridique sur le statut fiscal et social du mandat parlementaire (salarié vs indépendant).

- Le jugement du Tribunal administratif du 12 février 2025 a depuis confirmé que le député doit être considéré comme un salarié, ce qui change l'interprétation de la prise en charge de certains frais.
- Cette avance a été **intégralement remboursée en 2024** par le député concerné.
- Aucun argent public n'a été perdu et la sensibilité n'a couru aucun risque financier.

6. Fournisseurs et Conflits d'intérêts (Point 5.3.1)

Concernant le recours à un prestataire ayant des liens avec un député : le député concerné ne détient qu'une participation minoritaire indirecte (environ 15 %) dans la société mère, bien en deçà du seuil de 25 % définissant un bénéficiaire effectif. Ce choix visait à s'affranchir de plateformes coûteuses comme Upwork, non à favoriser un proche.

- **Action corrective** : La collaboration a été stoppée pour lever toute ambiguïté.

7. Frais divers (Coiffure, Vêtements, Restauration) (Point 5.6 et 5.8)

- **Restauration** : Le député concerné assume le choix de la restauration rapide dans le cadre de ses fonctions. Ce choix relève d'une volonté de sobriété et de rapidité, et ne diminue en rien la dignité de la fonction.
- **Coiffure et Vêtements** : S'agissant des frais de coiffure et de la réparation d'un vêtement officiel (frac) utilisé pour les cérémonies protocolaires, le député concerné a estimé de bonne foi que cela relevait du cadre professionnel. Toutefois, prenant acte de la remarque de la Cour et par souci d'exemplarité, le député a intégralement remboursé ces frais.

III. Conclusion

Cette analyse met en lumière la nécessité impérieuse, non seulement pour notre sensibilité mais pour l'ensemble du Parlement, de se doter d'un cadre administratif clair qui a fait défaut jusqu'ici.

Nous avons d'ores et déjà mis en œuvre des mesures correctives majeures : séparation stricte des logiciels comptables, adoption de cartes de crédit professionnelles adaptées, et formalisation des procédures de validation des dépenses.

Nous réitérons notre volonté de collaborer pleinement pour garantir que chaque euro public soit dépensé avec la rigueur et la transparence que nos concitoyens sont en droit d'attendre.



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