

Rapport

sur l'observation des dispositions
de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation
du financement des partis politiques pour l'exercice 2013



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES.....	5
1. La présentation du contrôle de la Cour	5
2. Remarques préliminaires	6
3. Observations de la Cour.....	7
II. LA CORRESPONDANCE AVEC LES CONTROLES.....	16
1. La réponse du parti CSV.....	16
2. La réponse du parti LSAP.....	16
3. La réponse du parti DP.....	17
4. La réponse du parti déi Gréng.....	18
5. La réponse du parti ADR.....	18



I. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. La présentation du contrôle de la Cour

1.1 Introduction

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

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

1.2 Champ de contrôle

Le contrôle de la Cour porte sur l'observation par les partis politiques des dispositions visées à l'article 16 de la loi en question ainsi que sur l'observation du règlement grand-ducal du 23 novembre 2010 fixant un plan comptable uniforme à tenir par les partis politiques, précisant la forme des comptes et bilans et déterminant les modalités de la tenue de la comptabilité. La période de contrôle concerne l'exercice comptable 2013.

2. Remarques préliminaires

Pour la sixième fois, la Cour des comptes émet un rapport en matière de financement des partis politiques. Concernant l'exercice 2013, la Cour s'est abstenue de contrôler sur place un certain nombre de composantes de partis politiques.

Dans ce qui suit, la Cour voudrait présenter un premier bilan de l'exécution de la loi sous rubrique, basé sur les expériences faites au cours des contrôles précédents. Il s'ensuit que le bilan en question ne traite que des dispositions de la loi dont la Cour est chargée de contrôler l'observation par les partis politiques.

Pour ce faire, il y a lieu de distinguer entre les contrôles effectués au niveau des structures centrales de partis politiques et leurs composantes.

Au niveau des structures centrales, l'on peut affirmer que les contrôles de la Cour ont contribué à une amélioration et uniformisation des instruments comptables existants et ceci notamment après l'introduction d'un plan comptable uniforme en 2011.

Concernant les composantes, la présentation de leurs situations financières s'est nettement améliorée au fil des années et dans la plupart des cas, elles sont désormais conformes aux exigences légales.

En matière de dons, la loi prévoit que chaque don, quel que soit le montant, doit être enregistré par le bénéficiaire et qu'un relevé des donateurs avec indication des dons en numéraire et l'évaluation des dons en nature dépassant deux cent cinquante euros doit être dressé.

Si ce contrôle ne pose pas problème au niveau des structures centrales, tel n'est pas le cas pour les composantes. La Cour doit déployer des moyens considérables pour contrôler le respect des obligations légales en la matière, alors que le contrôle porte souvent sur des montants de faible valeur. Or, son résultat n'est pas significatif en ce que la taille de l'échantillon est trop petite pour pouvoir faire une quelconque extrapolation. En plus, la majorité des sections contrôlées ne tiennent pas de livre de caisse ayant pour conséquence qu'il est très difficile de déterminer si des dons ont été recueillis lors d'une manifestation.

Il s'ensuit que pour assurer un contrôle exhaustif des composantes, la Cour devrait consacrer du temps et des ressources humaines qui ne seraient plus en aucune relation avec les montants en cause.

3. Observations de la Cour

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

Article 2, alinéa 3

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

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

Tableau 1 : Part relative de la dotation dans les recettes globales des partis politiques en euros et en %

	Dotation	Recettes globales	Part
CSV	831 990,00	1 938 900,98	42,91%
LSAP	521 355,82	1 228 842,88	42,43%
DP	448 695,82	969 353,14	46,29%
DEI GRENG	379 110,00	793 528,37	47,78%
ADR	229 889,16	409 227,06	56,18%
DEI LENK	132 737,50	396 765,30	33,45%

Il ressort du tableau que le seuil de 75% a été respecté par tous les partis politiques.

Article 6

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

1. ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national du parti ainsi que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants;
2. un relevé de ses donateurs et des dons conformément à l'article 9;
3. ses comptes et bilans conformément à l'article 14.

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

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

La Cour constate que tous les partis politiques bénéficiant d'un financement public ont déposé leurs statuts ainsi que la liste des dirigeants auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat. Les partis ont déposé un relevé de leurs donateurs et des dons supérieurs à 250 euros auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat.

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

Article 8

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

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

Les dons anonymes sont interdits. »

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

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

Article 9

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

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

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

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

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

Par ailleurs, tous les partis ont déposé auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés, le relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros. La Cour constate toutefois que trois partis avaient déposé un relevé initial incorrect. Le parti CSV avait omis d'inclure 12 donateurs et le parti LSAP avait déclaré deux donateurs avec un montant du don inexact. Le parti DP avait déposé le relevé de l'exercice 2012. Après contrôle et sur demande de la Cour, ces trois partis ont déposé un relevé ajusté auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés.

La Cour rappelle que les listes en question devraient être établies sous forme de fichiers informatiques afin de permettre aux structures centrales, mais également à la Cour des comptes, de contrôler si une personne physique a fait un/des don(s) annuel(s) dont le montant total est supérieur à 250 euros.

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

La Cour constate que les partis politiques « Kommunistesch Partei Lëtzebuerg » et « PID - Partei fir Integral Demokratie » n'ont pas respecté l'article 9 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques. En effet, ils n'ont pas déposé de relevé des dons annuels en numéraire et en nature supérieurs à deux cent cinquante euros auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés. La Cour n'a donc pas pu vérifier si ces partis politiques ont respecté les termes de l'article 8 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

Article 10

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

Au niveau des structures centrales, le contrôle de la Cour ne donne pas lieu à des observations.

La Cour constate qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer entre dons et versements de mandataires dans les cas où les composantes n'utilisent pas les modèles élaborés par les partis politiques. En ce qui concerne les modèles des partis LSAP et ADR, la Cour constate qu'ils ne définissent pas les différentes rubriques de recettes et de dépenses. Il appartient dès lors aux trésoriers des composantes du parti de dresser les catégories de recettes et dépenses. Il s'agit notamment de distinguer entre recettes provenant de dons et recettes venant de versements de mandataires.

Dès lors, la Cour recommande que le modèle du compte rendu de la situation financière, tel que prévu à l'article 11, soit établi de manière à permettre de faire clairement la différence entre dons versés par les mandataires et versements effectués en vertu de l'article 10.

Articles 11, 12 et 13

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

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

L'article 12 dispose que « la structure centrale du parti politique est tenue d'arrêter chaque année, avant le 1er juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1er janvier jusqu'au 31 décembre de chaque année. Les comptes arrêtés par le parti politique comportent l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive. Les comptes, ainsi que la liste des donateurs sont alors

transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique. »

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

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

Le compte des dépenses comprend:

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

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

- Structures centrales des partis politiques

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

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

La Cour avait demandé un reclassement d'un poste du compte de profits et pertes au niveau des comptes annuels du parti CSV qui a par la suite déposé une version adaptée des états financiers au Président de la Chambre des Députés.

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

- Composantes des partis politiques

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

Pour les différents partis, la situation se présente comme suit :

- Le parti déi Lénk

Les six composantes actives et disposant d'une propre caisse du parti déi Lénk ont toutes présenté un compte rendu de la situation financière.

Un modèle a été élaboré pour la présentation des comptes et il a été utilisé par les six entités. Le modèle prévoit la signature du responsable financier et des réviseurs de caisse ainsi que la date de leur contrôle. En plus, le rapport de l'assemblée générale a été transmis à la Cour des comptes indiquant que les comptes ont été validés par l'assemblée générale.

- Le parti ADR

Des 15 composantes actives du parti ADR, 12 ont présenté un compte rendu de la situation financière.

Un modèle a été élaboré pour la présentation des comptes et il a été utilisé par toutes les entités. Le modèle prévoit les signatures du président, du caissier et des réviseurs de caisse. En plus, le modèle comprend une note à signer par le président et le secrétaire indiquant que les comptes ont été validés par l'assemblée générale.

- Le parti Déi Gréng

Toutes les 34 composantes du parti Déi Gréng ont présenté des comptes rendus de leur situation financière.

Un modèle a été élaboré pour la présentation des comptes et il a été utilisé par les 34 entités. En plus, le modèle comprend un procès-verbal de l'assemblée générale qui indique la validation des comptes par l'assemblée générale et qui prévoit les signatures du président de l'assemblée générale, du trésorier et des réviseurs de caisse. Il est à noter que les procès-verbaux des assemblées générales de deux composantes du parti faisaient défaut.

- Le parti DP

Le parti DP a compté 91 composantes en 2013. Parmi ces 91 composantes, 66 ont été actives alors que 25 composantes ont été inactives. Les 25 composantes inactives n'ont pas présenté de comptes rendus, la Cour n'ayant pas été informée si ces dernières possèdent encore une caisse ou non.

Des 66 composantes actives du parti DP, 65 composantes ont présenté des comptes rendus.

Il existe un modèle pour la présentation des comptes qui prévoit les signatures du président, du trésorier et des réviseurs de caisse. En plus, le modèle comprend une note indiquant que les comptes ont été validés par l'assemblée générale. Toutefois, 17 composantes n'ont pas utilisé le modèle en question. Sur dix comptes rendus une ou plusieurs signatures faisaient défaut. Dans 19 cas, la preuve concernant la validation par l'assemblée générale a fait défaut.

- Le parti LSAP

Des 71 composantes du parti LSAP, cinq n'ont pas présenté des comptes rendus.

Il existe un modèle pour la présentation des comptes et il a été utilisé par toutes les entités. Le modèle prévoit les signatures du trésorier, des vérificateurs de caisse et du président. Dans quatre cas, la preuve concernant la validation par l'assemblée générale a fait défaut.

- Le parti CSV

Toutes les 112 composantes du parti CSV ont présenté des comptes rendus. Un modèle prévoyant les signatures du président, du secrétaire, du trésorier et des réviseurs de caisse a été élaboré pour la présentation des comptes. En plus, le modèle comprend une note indiquant que les comptes ont été validés par l'assemblée générale. Ce modèle a été utilisé par 109 composantes. Dans 14 cas, une ou plusieurs signatures faisaient défaut. La preuve concernant la validation par l'assemblée générale faisait défaut dans trois cas.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 10 décembre 2014.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

II. LA CORRESPONDANCE AVEC LES CONTROLES

1. La réponse du parti CSV

Luxembourg, le 19 décembre 2014

Veuillez trouver ci-après nos remarques quant au rapport établi par la Cour des comptes en rapport avec le contrôle sur le financement des partis politiques pour l'exercice 2013.

- Article 9)
 - Etant le fait que tous les rapports financiers des différentes sections / composants n'étaient pas encore en possession du trésorier général, nous n'étions, malheureusement pas en mesure de remettre un relevé de donateurs complet à la date de la remise du dossier initial.
- Article 11)
 - Le CSV poursuit sa campagne d'information et de formation interne, pour sensibiliser d'avantage encore, les différents trésoriers d'utiliser le formulaire prédéfini par la structure centrale, et de veiller à ce que les documents sont dûment complétés et signés.

2. La réponse du parti LSAP

Luxembourg, le 16 décembre 2014

Nous avons pris connaissance du rapport de la Cour des comptes relatif au financement des partis politiques pour l'exercice 2013 et constatons avec satisfaction que, dans leur ensemble, nos composantes se conforment aux dispositions et que d'année en année les oublis et les non-régularités se font plus rares.

En ce qui concerne les remarques faites à notre égard, nous tenons à vous donner les précisions suivantes :

- quant aux donateurs avec un montant de don inexact

Suite au contact de vos services avec notre secrétariat général, une erreur d'écriture (confusion entre Fayot père et fils) a pu être redressée ; quant au 2^e cas, notre secrétariat général a pu apporter la preuve que la personne en question (Mike Hagen) avait fait des dons à deux structures différentes du parti. Toujours est-il, tel que vous le signalez dans votre rapport, que le relevé ajusté a déjà été déposé.

- quant à la différenciation nécessaire entre dons et versements de mandataires

Nous partageons le souci exprimé par votre Cour en ce qui concerne la distinction entre les dons et les versements venant de mandataires. Comme c'est au niveau des composantes que cette différenciation fait défaut, nous avons adressé des consignes plus précises aux trésoriers concernés.

- quant aux comptes rendus manquants

Tel que nous l'avons déjà signalé dans un courrier précédant, les cinq composantes n'ayant pas présenté leurs comptes, sont des sections locales de notre sous-organisation JSL, toutes en voie de dissolution. Leurs avoirs seront intégrés dans les avoirs de la section locale et l'année prochaine ce problème ne devrait plus se présenter.

- quant aux signatures manquantes sur certains comptes rendus de nos composantes

Les critiques émises par la Cour quant aux signatures manquantes sur certains comptes-rendus de nos composantes nous ont amené à vérifier encore une fois les documents qui vous ont été fournis. Or, toutes nos composantes ont apporté une preuve de validation par l'assemblée générale, même si quatre sections n'ont pas utilisé notre modèle standardisé (feuille de garde) qui allège votre tâche de contrôle. Nous veillerons à ce que toutes les composantes signeront désormais aussi cette feuille récapitulative.

3. La réponse du parti DP

Luxembourg, le 18 décembre 2014

Suite au courrier de la Cours des comptes du Grand-Duché de Luxembourg en date du 10 décembre 2014 et au rapport présenté, nous tenons à vous informer que nous avons bien pris note des observations et que nous allons prendre les mesures suivantes afin de remédier aux problèmes formulés:

- dorénavant, les rapports ou présentations de comptes seront refusés par le parti politique et retournés aux composantes, s'ils ne sont pas conformes au modèle remis aux sections ou s'ils ne sont pas complétés correctement (date AG, signatures...etc),
- le parti veillera à ce que toutes les composantes remettent un rapport (pour la composante "Clervaux" un rappel sera fait et le rapport sera transmis dès réception),
- le parti politique veillera à ce que la différence entre dons versés par les mandataires et versements effectués en vertu de l'article 10 soit clairement établie,

- le modèle de la présentation des comptes remis aux sections sera complété par une fiche reprenant les dons en nature,
- pour les composantes inactives, une fiche standard (remplaçant le compte rendu) sera élaborée par laquelle les responsables confirment que la composante n'avait pas d'activités respectivement pas de gestion financière au courant de l'année.

En appliquant ces différentes mesures, nous espérons pouvoir répondre non seulement à vos attentes, mais également aux dispositions légales.

4. La réponse du parti déi Gréng

Luxembourg, le 15 décembre 2014

Par la présente, veuillez trouver ci-dessous la réponse du parti déi gréng concernant le rapport 2013 de la Cour des comptes dans le cadre des dispositions de la loi du 21 décembre 2007 relative au financement des partis politiques.

Comptabilité des composantes des partis politiques :

Nos efforts dans la simplification et l'amélioration constante de nos documents comptables destinés aux différentes composantes du parti ont permis de réduire presque intégralement les erreurs et omissions commises par les personnes en charge de la trésorerie locale.

Le reste du rapport ne donne pas lieu à remarques particulières de notre part.

5. La réponse du parti ADR

Luxembourg, le 19 décembre 2014

Suite à la transmission de votre rapport pour l'exercice 2013, j'ai l'honneur de vous remettre par la présente la prise de position de l'ADR concernant certaines de vos objections sur l'exécution de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

Nos objections se rapportent à deux remarques de votre part:

- Suivant votre recommandation, nous allons procéder à une séparation plus claire entre les recettes provenant de dons et recettes venant de versements de mandataires.

- En ce qui concerne les substructures de notre parti, nous veillerons à ce que les rapports des assemblées générales de toutes les composantes actives, leurs rapports de caisse et les signatures des personnes responsables seront présentés.



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

