

Proposition de loi

portant modification de :

1° la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

2° la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Avis complémentaire du Conseil d'État

(17 novembre 2020)

Par dépêche du 1^{er} octobre 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements à la proposition de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après « Commission », lors de sa réunion du même jour.

Au texte des amendements étaient joints une observation préliminaire, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée de la proposition qui tient compte des modifications apportées au texte initial. La fiche financière ainsi que les textes coordonnés de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques et de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 lesquels faisaient défaut dans le dossier initial soumis au Conseil d'État par dépêche du 21 janvier 2020, ont également été joints aux amendements sous revue.

Une entrevue avec les membres de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés a eu lieu en date du 7 octobre 2020.

Considérations générales

Le Conseil d'État prend note des explications fournies par les auteurs des amendements concernant la suppression des dispositions qui figuraient à l'article 1^{er}, points 1°, 3° et 5°, de la proposition de loi dans sa version initiale et du choix des auteurs de déposer ultérieurement une nouvelle proposition de loi ayant spécifiquement pour objet de régler la question de la capacité juridique des partis politiques.

Examen des articles

Amendement 1

Par l'amendement sous avis, la Commission propose de supprimer le point 1° de l'article 1^{er} de la proposition de loi initiale, et de ce fait, l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée dans son avis du 10 juillet 2020 devient sans objet.

Amendement 2

Moyennant l'amendement 2, la Commission a procédé à une réécriture du point 2° (point 1° nouveau) de l'article 1^{er} et ceci afin de tenir compte des observations que le Conseil d'État avait formulées dans son avis précité du 10 juillet 2020 concernant la disposition en question en raison des imprécisions et incohérences qui affectaient le texte et qui étaient source d'insécurité juridique.

Point 1°, lettre a)

Le texte proposé par la Commission au point 1°, lettre a), opère désormais une distinction entre le régime de dotation pour les élections nationales et celui pour les élections européennes tel que suggéré par le Conseil d'État. Le texte est en outre précisé sur de nombreux points et les formulations imprécises, telles que « point de pour cent des suffrages supplémentaires », ont été abandonnées.

L'article 1^{er}, point 1°, lettre a), tel qu'amendé, ne soulève plus d'observation quant au fond et le Conseil d'État peut dès lors lever l'opposition formelle formulée à son encontre.

Point 1°, lettre b)

Le point 1°, lettre b) est modifié en vue de préciser la notion d'« interdiction des activités de nature commerciale » au sujet de laquelle le Conseil d'État s'était interrogé dans son avis précité du 10 juillet 2020. La nouvelle disposition renvoie désormais aux actes de commerce tels que définis aux articles 1^{er} à 3 du Code de commerce. Le commentaire de l'amendement précise encore que l'interdiction ne concerne pas les activités accessoires, telles que la vente de boissons ou de gadgets publicitaires, qui ne tomberaient pas sous la définition d'« actes de commerce ». Le Conseil d'État comprend que les activités de nature commerciale visées auront lieu à titre accessoire et occasionnel et non à titre de « profession habituelle ». Dans un souci de clarté, il serait judicieux d'écrire :

« Les partis politiques ne sont pas autorisés à exercer, à titre habituel, des actes de commerce au sens des articles 1^{er} à 3 du Code de commerce. »

La phrase qui prévoyait que « Pour la détermination du plafond du total des dotations, les recettes non liées directement à l'activité du parti politique ne sont pas prises en compte » est, quant à elle, supprimée.

Par voie de conséquence, l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'État peut être levée.

Amendement 3

Le point 3° qui visait à insérer un nouveau dispositif relatif aux listes composites ainsi qu'une disposition ayant trait à la comptabilité des partis politiques est supprimé. Les oppositions formelles formulées par le Conseil d'État à l'égard de l'ancien texte deviennent dès lors sans objet.

Amendement 4

L'amendement 4 répond à une série d'interrogations du Conseil d'État concernant l'ancien point 4° (point 2° nouveau). Il étend l'obligation

d'établir une déclaration sur l'honneur à l'ensemble des candidats et cherche à clarifier le cheminement de ces déclarations.

Les déclarations sur l'honneur sont transmises par le biais de l'instance compétente du parti politique. Le Conseil d'État rappelle que la notion de « parti politique » est à comprendre au sens de l'article 1^{er} de la loi précitée du 21 décembre 2007 et inclus donc notamment les groupements de candidats visés à l'article 93*bis* de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Amendement 5

L'amendement 5 a pour objet d'introduire un nouveau point 3° qui vise à adapter le libellé de l'article 12 de la loi précitée du 21 décembre 2007 aux modifications apportées par la proposition de loi en projet sous avis à l'article 9 de la même loi en ce qui concerne l'obligation de transmettre les déclarations sur l'honneur des candidats du parti politique. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Amendement 6

Le point 5° qui visait à introduire un nouvel article 13*bis* dans la loi précitée du 21 décembre 2007 en vue de réglementer les campagnes électorales individuelles est supprimé. L'opposition formelle du Conseil d'État pour violation de l'article 14 de la Constitution à l'égard de la disposition en question devient dès lors sans objet.

Amendement 7

L'ancien point 6° (point 4° nouveau) est reformulé en ligne avec la recommandation du Conseil d'État visant à préciser les comportements sanctionnés pénalement.

À la lettre a) modifiant l'alinéa 1^{er} de l'article 17, les renvois effectués à la première phrase sont adaptés conformément aux suggestions du Conseil d'État. Il n'est toutefois pas tenu compte de la proposition du Conseil d'État de faire abstraction de la deuxième phrase qui est superfétatoire et de viser l'article 9, alinéa 5, au titre des comportements pénalement réprimés.

La lettre b) visant à ajouter un nouvel alinéa 3 à l'article 17 précité est reformulée en vue d'incriminer également les comportements des « candidats d'un parti politique ». Le Conseil d'État relève que l'alinéa 3, tel que proposé, est superfétatoire, les comportements incriminés tombant déjà sous l'alinéa 1^{er} qui vise les fausses déclarations en rapport avec l'article 9, alinéa 4, ainsi que le défaut de déclaration sans distinguer selon que l'auteur est un parti politique ou un candidat. La lettre b) est dès lors à omettre.

La disposition qui prévoyait une amende administrative en cas de non-respect par les partis politiques des délais prescrits pour le dépôt des pièces, comptes et bilans est supprimée. L'opposition formelle du Conseil d'État à l'encontre de cette disposition n'a donc plus de raison d'être.

Le texte, tel que proposé par la Commission, permet par ailleurs au Conseil d'État de lever les oppositions formelles qu'il avait formulées dans son avis précité du 10 juillet 2020.

Amendement 8

Les modifications apportées par l'amendement 8 à l'article 2 de la proposition de loi visant à modifier l'article 92, alinéa 1^{er}, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ayant trait au remboursement des frais d'envoi postaux découlent des modifications de l'article 93 de la même loi et ne donnent pas lieu à observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Le Conseil d'État rappelle que chaque élément de l'énumération se termine par un point-virgule. Partant, il y a lieu d'insérer un point-virgule à la suite des termes « la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques ».

Amendement 2

Au point 1^o, lettre a), à l'alinéa 1^{er}, point 1, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'omettre le point-virgule à la suite du terme « et ».

Au point 1^o, lettre a), à l'alinéa 2, dans sa teneur amendée, il y a lieu de noter que l'emploi de l'adverbe « ci-dessus » pour renvoyer à un endroit du dispositif est à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Partant, il y a lieu de renvoyer plus spécifiquement à la disposition visée, en l'espèce « aux points 1 et 2 ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 3.

Au point 1^o, lettre b), dans sa teneur amendée, il convient d'écrire, dans un souci de cohérence interne, « quatre-vingt pour cent » en toutes lettres. En outre, lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « aux articles 1^{er} à 3 ».

Amendements 4 et 5

Dans un souci de cohérence par rapport au texte actuel de la loi précitée du 21 décembre 2007, il y a lieu d'écrire « Ministre d'État » avec une lettre initiale majuscule ainsi que « Président de la Chambre des Députés » avec des lettres initiales « p » et « d » majuscules.

Amendement 7

Au point 4^o, lettres a) et b), il y a lieu d'écrire « le défaut de déclaration [...] est assimilé [...] ».

Texte coordonné

À l'article 1^{er} de la proposition de loi sous revue, il y a lieu de veiller à la cohérence de la numérotation en recourant à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1^o, 2^o, 3^o,...).

À l'article 3 de la proposition de loi sous revue, il y a lieu de viser « l'article 1^{er}, point 1^o » étant donné que le point 2^o a été renuméroté en point 1^o suite à la suppression de ce dernier.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 17 novembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu