

N° 7550²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**portant report des dates limites relatives à l'exercice comptable
2019, telles que prévues aux articles 12 et 16 de la loi modifiée
du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement
des partis politiques pour la durée de l'état de crise**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(14.4.2020)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, André BAULER, Marc BAUM, Mmes Simone BEISSEL, Francine CLOSENER, MM. Georges ENGEL, Gast GIBÉRYEN, Léon GLODEN, Mmes Martine HANSEN, Josée LORSCHÉ, MM. Charles MARGUE, Gilles ROTH, Claude WISELER, Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 6 avril 2020 par Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'Etat le 10 avril 2020.

Le 14 avril 2020, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (la « Commission ») a désigné Monsieur Mars Di Bartolomeo comme rapporteur du projet de loi, a procédé à l'examen du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat, et a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi, qui s'inscrit dans le cadre de la déclaration de l'état de crise du 18 mars 2020 et de la lutte contre le Covid-19, a pour objet d'introduire certaines dérogations temporaires aux dispositions prévues par la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques (la « Loi de 2007 »).

En effet, les articles 12 et 14 de la Loi de 2007 prévoient que les structures centrales des partis politiques sont tenues d'arrêter chaque année, avant le 1^{er} juillet, leurs comptes pour l'exercice comptable passé et de les déposer, avec la liste des donateurs, auprès du Ministère d'Etat et du Président de la Chambre des Députés dans le mois qui suit leur arrêt. L'article 16 de la même loi prévoit que la Cour des comptes, chargée de la vérification des comptes, adresse, jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé, ses observations, son rapport et, le cas échéant, les réponses des partis politiques concernés, au Président de la Chambre des Députés.

Au vu des difficultés causées par la crise sanitaire liée au Covid-19, les auteurs du projet de loi ont jugé opportun de suspendre les délais relatifs à l'exercice comptable 2019 pendant l'état de crise. Il y a en effet lieu d'anticiper des difficultés significatives tant au niveau de la comptabilité au sein des

partis politiques ou, le cas échéant, de leurs prestataires externes (notamment leurs comptables ou experts-comptables), que des organes du parti politique en charge de l'arrêté et de l'approbation des comptes. Certains partis ont entretemps dû reporter leurs congrès, suite aux mesures préventives décidées dans le cadre de la crise.

Dans ce contexte, maintenir les délais d'arrêté et de dépôt usuels n'apparaît pas raisonnable et exposerait les partis politiques à une responsabilité et à des mesures administratives qui ne sont pas en adéquation avec les circonstances exceptionnelles que traverse actuellement le pays.

Le projet de loi sous examen a donc pour objet de créer une sécurité juridique pour les partis politiques, en suspendant les délais d'arrêté des comptes annuels et de dépôt des comptes annuels et de la liste des donateurs pendant l'état de crise. Par ailleurs, vu le décalage au niveau de la transmission des comptes annuels et des listes des donateurs à la Cour des comptes, le délai dans lequel cette dernière doit adresser ses observations, son rapport et, le cas échéant, les réponses des partis politiques concernés, au Président de la Chambre des Députés, suivront le même mouvement.

Il en résulte que la date limite fixée au 1er juillet 2020 à laquelle un parti politique devrait en principe arrêter ses comptes annuels pour l'exercice comptable clôturé au 31 décembre 2019 est reportée d'un nombre de jours correspondant à la durée de l'état de crise. En pratique, cela signifie que les comptes pour l'exercice comptable devront être arrêtés le 8 octobre 2020.

Le délai d'un mois pour le dépôt des comptes annuels et de la liste des donateurs au Ministère d'Etat et au Président de la Chambre des Députés sera également suspendu pendant l'état de crise.

En reportant les délais du dépôt des comptes, la suspension des versements mensuels de la dotation aux partis sera évitée.

Pour parer à d'éventuels abus, le projet de loi précise que ne sont visés que les documents se rapportant à l'exercice comptable 2019.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 10 avril 2020, le Conseil d'Etat note que la loi en projet vise à suspendre les délais prévus aux articles 12, 14 et 16 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, afin de tenir compte de la situation exceptionnelle créée par la pandémie du Covid-19, pandémie qui est à l'origine du déclenchement de l'état de crise sur la base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. Les suspensions prévues visent plus spécifiquement les délais imposés aux partis politiques en ce qui concerne, premièrement, l'arrêté des comptes annuels, deuxièmement, les délais prévus pour le dépôt desdits comptes auprès du Premier ministre et auprès du président de la Chambre des Députés et, troisièmement, le délai dans lequel la Cour des comptes doit adresser ses observations, son rapport et, le cas échéant, les réponses des partis politiques concernés au président de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat constate que les mesures prévues dans le projet de loi sous avis aboutiront à des délais qui se situeront en dehors de la période pendant laquelle prévaudra l'état de crise, tel qu'il a été fixé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Le recours à un règlement grand-ducal pris sur la base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution aurait dès lors été inopérant, un tel règlement cessant ses effets, aux termes de l'alinéa 4 de cette même disposition, au plus tard à la fin de l'état de crise. Ces mesures doivent dès lors être adoptées par la procédure législative ordinaire.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de suspendre, pendant l'état de crise, le délai de six mois endéans lequel un parti politique devrait en principe arrêter ses comptes annuels pour l'exercice comptable clôturé au 31 décembre 2019. En pratique, cela signifie qu'étant donné que l'état de crise a été déclaré le 18 mars 2020, le délai de six mois est suspendu après 77 jours pour la durée de l'état de crise et les 105 jours

restants commenceront à courir le lendemain de la fin de l'état de crise. Comme la loi du 24 mars 2020 a prorogé l'état de crise pour la durée maximale de trois mois, la fin de l'état de crise est fixée au 24 juin 2020, sous réserve du pouvoir de la Chambre des Députés d'adopter une loi par laquelle elle met fin à la prorogation de l'état de crise ou en réduit la durée. Les 105 jours commenceront donc à courir le 24 juin 2020 à minuit et expireront le 7 octobre 2020 à minuit.

Dans son avis du 10 avril 2020, le Conseil d'Etat note que la disposition sous avis prévoit que « [p]ar dérogation à l'article 12 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, le délai de six mois pour l'arrêté des comptes annuels est suspendu pendant l'état de crise [...] ». Si le Conseil d'Etat peut comprendre l'objectif poursuivi par les auteurs du texte en projet, il se doit toutefois de relever que le libellé de la disposition sous avis risque de ne pas avoir l'effet juridique escompté. En effet, le délai prévu à l'article 12 de la loi précitée du 21 décembre 2007, auquel il est prévu de déroger, n'est pas exprimé en jours, mais sous la forme d'une date fixe, en l'occurrence « le 1^{er} juillet ». Par conséquent, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de se référer, non pas à une suspension des délais, mais de prévoir que pour les comptes annuels de l'exercice 2019, le délai de l'article 12 est reporté d'un nombre de jours correspondant à la durée de l'état de crise constaté par le Grand-Duc le 18 mars 2020 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre Covid-19.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime qu'il convient, à l'instar d'autres projets de loi en instance législative¹, de se référer à « l'état de crise, tel que déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre Covid-19 ».

Tenant compte des observations qui précèdent, l'article sous revue pourrait dès lors se lire comme suit :

« **Art. 1^{er}.** En ce qui concerne les comptes des partis politiques relatifs à l'exercice comptable clôturé le 31 décembre 2019, la date limite fixée au 1^{er} juillet 2020 par l'article 12 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, est reportée d'un nombre de jours correspondant à la durée de l'état de crise, tel que déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre Covid-19. »

Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition de texte formulée ci-avant, l'intitulé du projet de loi est, en conséquence, à reformuler comme suit :

« **Projet de loi portant report des dates limites relatives à l'exercice comptable 2019, telles que prévues aux articles 12 et 16 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour la durée de l'état de crise** ».

La Commission reprend les propositions du Conseil d'Etat.

Article 2 (supprimé)

L'article 2 a pour objet de suspendre le délai d'un mois pour le dépôt des comptes annuels et de la liste des donateurs au Ministère d'Etat et au Président de la Chambre des Députés pendant l'état de crise dans la mesure où il est déclenché moins d'un mois avant la déclaration de l'état de crise ou pendant l'état de crise. En pratique, cette suspension s'applique seulement si l'arrêté des comptes est intervenu après le 18 février 2020 ou pendant l'état de crise. En d'autres termes, il y a lieu de distinguer entre trois cas différents :

1. Les comptes annuels 2019 ont été arrêtés avant le 18 février 2020 : le délai d'un mois est échu au moment de la déclaration de l'état de crise et n'est donc pas suspendu ;

¹ Projet de loi portant prorogation de la durée de validité des cartes d'identité (doc. parl. n° 7548) ou encore projet de loi concernant des mesures temporaires dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel en relation avec la déclaration de l'état de crise suite à la pandémie du coronavirus « Covid-19 » et modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel (doc. parl. n° 7546).

2. Les comptes annuels 2019 ont été ou seront arrêtés entre le 18 février 2020 et la date de fin de l'état de crise : le délai d'un mois est suspendu pendant l'état de crise et les jours restants commenceront à courir le lendemain de la fin de l'état de crise ;
3. Les comptes annuels 2019 seront arrêtés après la fin de l'état de crise : le délai d'un mois court à partir de la date de l'arrêté des comptes et n'est pas suspendu.

Dans son avis du 10 avril 2020, le Conseil d'Etat relève qu'il est surabondant de prévoir une dérogation à l'article 14 de la loi précitée du 21 décembre 2007, étant donné que la disposition en cause précise que « [l]es comptes et bilans arrêtés conformément aux articles 11, 12 et 13 sont déposés dans le mois qui suit leur arrêt [...] ». Ainsi, le délai visé à l'article 14 précité sera allongé du fait même du report prévu à l'article 1^{er}, en projet. L'article sous revue peut dès lors être supprimé.

La Commission suit le Conseil d'Etat.

Article 2 (Article 3 initial)

L'article 3 a pour objet de maintenir un délai de six mois entre la date limite de l'arrêté des comptes annuels par les partis politiques et la date à laquelle la Cour des comptes adresse ses observations, son rapport et, le cas échéant, les réponses des partis politiques concernés, au Président de la Chambre des Députés. Ce délai de six mois court à compter la fin du délai de l'arrêté des comptes annuels 2019 tel que modifié par la suspension prévue à l'article 1^{er}.

Le Conseil d'Etat note que la disposition sous avis prévoit de déroger à l'article 16 de la loi précitée du 21 décembre 2007 qui a trait au délai dans lequel la Cour des comptes doit adresser ses observations, son rapport et, le cas échéant, les réponses des partis politiques concernés, au président de la Chambre des députés. Le Conseil d'Etat note que, à l'instar de l'article 12 de la loi précitée du 21 décembre 2007, le délai prévu à l'article 16 précité n'est pas exprimé en jours, mais sous la forme d'une date fixe, en l'espèce « le 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ». En revoyant aux observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er}, le Conseil d'Etat suggère aux auteurs de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 2.** En ce qui concerne les comptes des partis politiques relatifs à l'exercice comptable clôturé le 31 décembre 2019, la date limite fixée au 31 décembre 2020 par l'article 16 de la loi précitée du 21 décembre 2007 est reportée d'un nombre de jours correspondant à la durée de l'état de crise, tel que déclaré par le règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020 et prorogé par la loi précitée du 24 mars 2020. »

La Commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Article 4 (supprimé)

L'article 4 a pour objet de circonscrire le champ d'application à l'exercice comptable 2019, sachant que l'exercice comptable des partis politiques court du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année.

Le Conseil d'Etat propose de renoncer à la disposition sous avis et d'insérer plutôt une référence expresse à l'exercice comptable 2019 aux articles 1^{er} et 3 (2 selon le Conseil d'Etat).

La Commission suit le Conseil d'Etat.

Article 5 (supprimé)

Compte tenu de l'urgence, l'entrée en vigueur est fixée au jour de la publication.

Le Conseil d'Etat ne voit pas la nécessité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, l'article sous avis est à supprimer.

La Commission tient compte de l'observation du Conseil d'Etat.

**V. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA
COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA
REVISION CONSTITUTIONNELLE**

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7550 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI
portant report des dates limites relatives à l'exercice comptable
2019, telles que prévues aux articles 12 et 16 de la loi modifiée
du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement
des partis politiques pour la durée de l'état de crise

Art. 1^{er}. En ce qui concerne les comptes des partis politiques relatifs à l'exercice comptable clôturé le 31 décembre 2019, la date limite fixée au 1^{er} juillet 2020 par l'article 12 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, est reportée d'un nombre de jours correspondant à la durée de l'état de crise, tel que déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre Covid-19.

Art. 2. En ce qui concerne les comptes des partis politiques relatifs à l'exercice comptable clôturé le 31 décembre 2019, la date limite fixée au 31 décembre 2020 par l'article 16 de la loi précitée du 21 décembre 2007 est reportée d'un nombre de jours correspondant à la durée de l'état de crise, tel que déclaré par le règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020 et prorogé par la loi précitée du 24 mars 2020.

Luxembourg, le 14 avril 2020

Le Président-Rapporteur,
Mars DI BARTOLOMEO

