

Projet de loi

relatif à l'adhésion du Luxembourg à la Banque africaine de développement.

Avis du Conseil d'Etat

(12 novembre 2013)

Par dépêche du 26 juin 2013, le Premier ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances. Au texte du projet étaient joints l'accord portant création de la Banque africaine de développement, l'accord portant création du Fonds africain de développement, un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi sous examen prévoit l'approbation de l'accord signé à Khartoum le 4 août 1963 et portant création de la Banque africaine de développement, ainsi que l'accord signé à Abidjan le 29 novembre 1972 et portant création du Fonds africain de développement. Cette approbation parlementaire constitue une étape nécessaire pour permettre au Grand-Duché de Luxembourg de devenir membre de la Banque africaine de développement pour y souscrire au capital et pour participer au Fonds africain de développement. D'après la fiche financière et sur base des taux de change du 15 mai 2013, l'impact budgétaire de la loi en projet est estimé à 25,9 millions d'euros et se compose comme suit:

- 16,8 millions d'euros pour le Fonds africain de développement;
- 9,2 millions d'euros de capital libéré.

Le Conseil d'Etat observe que l'intitulé du projet de loi sous avis tel qu'il lui a été communiqué diffère de celui qui figure dans le document parlementaire n° 6582. Il propose d'adapter cet intitulé pour écrire:

« Projet de loi portant approbation de:

- 1. l'Accord portant création de la Banque africaine de développement, signé à Khartoum le 4 août 1963, tel qu'amendé;*
- 2. l'Accord portant création du Fonds africain de développement, signé à Abidjan le 29 novembre 1972, tel qu'amendé ».*

Les articles 1^{er} et 2 de la loi en projet ne donnent pas lieu à observation.

Concernant l'article 3, le Conseil d'Etat relève que la première phrase peut être omise pour être superflue.

Quant au texte de l'accord portant création de la Banque africaine de développement, le Conseil d'Etat tient à relever que, d'après l'article 60, paragraphe 1^{er}, un amendement approuvé par le Conseil des gouverneurs est adopté « si deux tiers des Etats membres, disposant des trois quarts des voix attribuées aux Etats membres, comprenant deux tiers des Etats membres régionaux disposant des trois quarts des voix attribuées aux Etats membres régionaux » l'acceptent. Selon le paragraphe 4 du même article, ces « amendements entrent en vigueur pour tous les Etats membres trois mois après la date de la communication formelle prévue au paragraphe 1 ».

Dans le même sens, l'article 51, paragraphe 1^{er} de l'accord portant création du Fonds africain de développement prévoit qu'un amendement approuvé par le Conseil des gouverneurs est adopté « si les trois quarts des participants disposant de quatre-vingt cinq pour cent des voix acceptent l'amendement proposé ». Après l'adoption de l'amendement, le Fonds « entérine le fait dans une communication officielle qu'il adresse aux participants. Les amendements entrent en vigueur à l'égard de tous les participants trois mois après la date de la communication officielle prévue dans le présent paragraphe, à moins que le Conseil des gouverneurs ne spécifie une date ou un délai différent ».

Dans les deux cas précités, le Conseil d'Etat relève que le pouvoir de décision quant à l'acceptation d'un amendement aux accords n'appartient plus à chacun des Etats parties, mais à une institution de droit international, en l'occurrence les Conseils des gouverneurs respectivement de la Banque et du Fonds africain de développement, qui disposent de ce fait d'une large autonomie.

Dès lors, les dispositions précitées comportent une dévolution de pouvoirs souverains au sens de l'article 49*bis* de la Constitution. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que la loi d'approbation sous avis doit être votée avec une majorité qualifiée de deux tiers des membres de la Chambre des députés, conformément à l'article 114, alinéa 2 de la Constitution auquel renvoie l'article 37, alinéa 2 de celle-ci.

Le Conseil d'Etat relève en outre que les dispositions des articles 60, paragraphe 3 de l'accord portant création de la Banque africaine de développement, et 51, paragraphe 2 de l'accord portant création du Fonds africain de développement comportent des clauses d'approbation anticipée. La question se pose dès lors de savoir si le pouvoir législatif peut, dès à présent, habiliter le pouvoir exécutif à approuver ou à rejeter à l'avenir les amendements à ces accords, sans nouvelle intervention du législateur. Le Conseil d'Etat estime cependant que la portée de ces clauses est suffisamment circonscrite pour permettre au pouvoir législatif d'exercer son contrôle en connaissance de cause.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 12 novembre 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen