

Projet de règlement grand-ducal

**relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement
du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains.**

Avis du Conseil d'Etat

(4 février 2014)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 4 novembre 2013, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de règlement grand-ducal sous rubrique qui a été élaboré par le ministre de la Justice.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

La prise de position de la Commission consultative des Droits de l'Homme a été demandée, mais n'a pas encore été communiquée au Conseil d'Etat au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen est destiné à fixer la composition, l'organisation et le mode de fonctionnement du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains prévu à l'article 10 de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile. Les auteurs du projet de règlement insistent sur l'importance de l'existence et du bon fonctionnement de ce comité, ce qui amène le Conseil d'Etat à s'interroger sur le délai de plus de 4 ans et demi entre l'entrée en vigueur de la loi précitée du 8 mai 2009 et la date de transmission au Conseil d'Etat du projet de règlement.

Le Conseil d'Etat souligne que le règlement en projet doit être cantonné au domaine prévu par l'article 10 précité et qu'il ne peut pas ajouter à la loi ; le Conseil d'Etat reviendra sur cette question lors de l'examen des articles. Il relève encore que le règlement en projet ne comporte aucune disposition sur un des points expressément prévus à l'article 10 précité, à savoir la détermination de l'indemnité à allouer aux membres du comité.

Examen des articles

Le projet de règlement comporte dix articles articulés en 4 chapitres dont certains ne comportent qu'un seul article. Dans un souci de simplification de la rédaction, le Conseil d'Etat propose d'omettre la structure en chapitres.

Préambule

Le projet de règlement grand-ducal sous revue manque de faire état d'un préambule ; ce dernier devrait se lire comme suit :

« Vu la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile, et notamment son article 10 ;

Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur le rapport de ... »

Article 1^{er}

L'article 1^{er} prévoit la composition du comité.

Le Conseil d'Etat propose de combiner les paragraphes 1^{er} et 2 en un seul paragraphe.

La référence aux membres suppléants au paragraphe 1^{er} est superflue au regard du paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'Etat). Le qualificatif de « membre titulaire » est vide de sens, sauf s'il est synonyme de « membre effectif » ; dans un cas comme dans l'autre, il est superflu.

En ce qui concerne le paragraphe 2 (1^{er} selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat est surpris par la pléthore des représentants gouvernementaux et il s'interroge sur l'efficacité du travail d'un comité de quinze membres (non pas quatorze comme indiqué dans le commentaire d'article¹). Il ne comprend pas la signification du renvoi aux « gestionnaires » des services d'assistance ; s'agit-il des associations agréées prévues à l'article 10 de la loi précitée du 8 mai 2009 ? Si tel est le cas, il faudrait respecter la cohérence conceptuelle. Il s'interroge encore sur la différence qui existe entre les représentants proposés aux deux derniers tirets visant, d'une part, un « représentant des services d'assistance aux victimes » et, d'autre part, « un représentant des gestionnaires de ces services ». Il se demande si ces représentations ne devraient pas pouvoir être assurées par une même personne et propose de faire abstraction du représentant des gestionnaires des services d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains.

Se pose d'ailleurs la question d'une publication de la composition effective du comité.

Pour ce qui est du paragraphe 4 (3 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat s'interroge sur l'adjonction d'observateurs sans droit de vote qui n'est pas prévue dans la loi précitée du 8 mai 2009. Il propose d'en faire abstraction.

Le recours à des experts aurait avantage à trouver sa place dans l'article 3 relatif au fonctionnement du comité alors qu'ils n'en font pas organiquement partie. Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'évaluer la nécessité du recours à des experts au regard de la mission du comité telle que définie à l'article 10 précité et rappelle que les missions légales du comité ne sauraient être déléguées à des experts chargés de « l'exécution » de cette « mission ». Il suppose toutefois que les membres appelés à

¹ Les parquets de Luxembourg et de Diekirch auront chacun un représentant.

composer le comité, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2 du projet de règlement grand-ducal, sont choisis au regard de leur spécialisation en la matière.

La procédure de nomination des membres, telle que prévue au paragraphe 6 (5 selon le Conseil d'Etat), est assez complexe en ce qu'elle fait intervenir le ministre « du ressort » et le ministre ayant la Justice dans ses attributions. Dans la pratique, il appartient à ce dernier de formaliser une décision du ministre du ressort. Le texte est muet sur la désignation des représentants des parquets ou de la police. Il est évident qu'il appartient au procureur d'Etat et au directeur général de la police de procéder à ces désignations. Cette même observation vaut pour la nomination des représentants de l'Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration et de l'Inspection du travail et des mines. Le Conseil d'Etat propose que le ministre ayant la Justice dans ses attributions procède aux nominations des membres visés sur propositions des ministres des ressorts concernés, du procureur d'Etat compétent, du directeur général de la police et des directeurs des administrations visées.

Article 2

A l'alinéa 1^{er} de l'article 2, il faut remplacer le terme « titulaires » par celui d'« effectifs ». Alors que, pour le secrétariat, une durée maximale de cinq ans est prévue, aucune durée n'est fixée pour le président et le vice-président. Le Conseil d'Etat relève qu'il est de pratique administrative que le président et le vice-président d'un comité ministériel sont désignés par le ministre compétent.

A l'alinéa 2 apparaît le concept de secrétaire qui n'est pas membre du comité. Le Conseil d'Etat ne comprend pas la formule selon laquelle le président nomme un secrétaire « parmi ses agents ». Quels agents sont visés ? Le représentant d'un ministre disposera-t-il du droit propre de désigner comme secrétaire un des fonctionnaires du ministère ?

Concernant l'emploi du terme « décisions » à l'avant-dernier alinéa, le Conseil d'Etat préconise l'emploi du terme de « délibération », d'ailleurs retenu à l'article 5, dès lors que le comité n'est pas une autorité administrative appelée à prendre des décisions.

Article 3

Sans d'observation.

Article 4

En ce qui concerne l'emploi du terme « décisions », le Conseil d'Etat renvoie à l'observation qu'il a faite à l'endroit de l'article 2. Le Conseil d'Etat note encore l'absence de quorum de présence.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Le Conseil d'Etat ne comprend pas l'utilité de cette disposition, au regard de la possibilité, prévue à l'article 2, d'instituer des sous-groupes. Se pose encore la question de la détermination de la composition au cas par cas ; est-ce que le président peut écarter certains membres ? Quid s'ils entendent néanmoins participer ? Pour des raisons, à la fois de principe et pratiques, le Conseil d'Etat suggère de faire abstraction de l'article 6. Il relève par ailleurs la contrariété qui existe entre les termes de l'article sous avis et ceux de l'article 1^{er}, paragraphe 2.

Articles 7 à 9 (6 à 8 selon le Conseil d'Etat)

Les missions du comité sont déterminées à l'article 10 de la loi précitée du 8 mai 2009. Cet article ne renvoie à un règlement grand-ducal que pour la composition, l'organisation, le fonctionnement du comité ainsi que pour les indemnités.

La détermination des missions dans le règlement grand-ducal doit respecter les limites de la loi. Dans la mesure où le règlement sous avis, comme à l'article 7, alinéa 1^{er}, paraphrase la loi, il est superflu. En ce qu'il prévoit des missions nouvelles pour le comité, il excède la cadre légal et est à qualifier d'illégal au sens de l'article 95 de la Constitution. Cette appréciation vaut, notamment pour la mission de « curation » du phénomène de la traite, terme au demeurant inexistant dans la langue française ; cela vaut encore pour la mission d'examiner des cas concrets au sens de l'article 8 du projet de règlement. La même remarque s'impose pour l'article 9 ; si l'établissement d'un rapport biennuel n'est pas exclu en pratique, on ne saurait l'imposer par voie de règlement dès lors que la loi ne parle pas d'un tel rapport ; de même, le texte de l'article 10 de la loi précitée du 8 mai 2009 ne couvre pas le droit d'initiative, de recommandation, d'amendement ou de stimulation d'actions consacré à l'article 9 du projet de règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat ne peut que souligner la nécessité de respecter dans un règlement d'exécution le cadre fixé par la loi et mettre en garde les auteurs du projet contre l'adoption de règlements *ultra legem*. Il insiste pour qu'il soit fait abstraction des articles 7 à 9.

Si la nécessité pratique devait exister d'étendre les missions du comité, outre le cadre fixé par l'article 10 actuel de la loi précitée du 8 mai 2009, une modification de la loi s'impose. Le Conseil d'Etat tient toutefois à relever que les nouvelles missions, qui seraient attribuées au comité par le biais d'une modification légale de ses compétences, ne sauraient jamais, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, comporter l'examen de dossiers relevant des autorités judiciaires.

Article 10 (6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article est à adapter en tenant compte de la nouvelle organisation du Gouvernement.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 février 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen