

Projet de règlement grand-ducal

portant institution d'une Commission nationale pour la coopération avec l'UNESCO.

Avis du Conseil d'État

(11 juillet 2014)

Par dépêche du 14 mai 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de la Culture.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que l'acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). La lettre de saisine indique que les avis des chambres professionnelles concernées ont été demandés, mais ils n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

Selon les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis, ce dernier a comme objet de préciser les missions et les responsabilités de la Commission nationale pour la coopération avec l'UNESCO, définies jusqu'à présent par l'arrêté ministériel du 5 août 1981 portant institution d'une Commission Nationale pour la Coopération avec l'UNESCO.

Examen des articles

Observations générales

Tout au long du texte du projet de règlement grand-ducal sous avis, les auteurs emploient des formulations ayant pour but de préciser que sont visées les personnes des deux sexes. Or, de manière générale, dans la langue des actes législatifs et réglementaires, il n'est pas indiqué de féminiser les termes génériques visant indistinctement les hommes et les femmes. L'emploi concomitant de formes masculines et féminines risque de nuire à la compréhension des textes et à leur lisibilité. Il est dès lors conseillé de rédiger l'appellation des fonctions visées de manière habituelle. Du fait que cette forme de rédaction vise indistinctement les personnes des deux sexes, des formules ayant pour objet de préciser que le masculin du nom désigne à la fois les personnes des deux sexes sont à omettre comme étant superfétatoires.

Le texte du projet de règlement grand-ducal sous avis est en outre subdivisé en quatre parties intitulées respectivement « objet », « fonction et missions de la Commission nationale », « composition » et « nominations et fonctionnement ». Étant donné que les groupements d'articles doivent posséder une numérotation qui leur est propre (par exemple une subdivision en chapitres) et qu'une telle structure serait seulement justifiée par la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté

ou la facilité de consultation du texte, il convient en l'espèce de faire abstraction des groupements d'articles proposés. Le Conseil d'État recommande plutôt de fusionner les articles 2 et 4 qui règlent les missions et attributions de ladite commission.

Le Conseil d'État se doit de relever que les textes normatifs sont à rédiger de manière claire, concise, compréhensible et lisible.

Par ailleurs, il convient d'écrire « Gouvernement » avec une lettre initiale majuscule tout au long du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Préambule

La base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis est constituée par la Convention créant une Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture du 16 novembre 1945, approuvée par une loi du 25 juillet 1947¹. Le Conseil d'État rappelle qu'un acte juridique joint à un acte d'approbation ou de publication est toujours référé sous son intitulé propre et non pas sous celui de l'acte auquel il est joint. Partant, le premier visa est à rédiger comme suit :

« Vu la Convention créant une Organisation des Nations-Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le 16 novembre 1945, approuvée par la loi du 25 juillet 1947 ayant pour objet l'approbation de la Convention créant une organisation des Nations-Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture ; ».

La lettre de saisine indique que les avis des chambres professionnelles concernées ont été demandés. Il y a lieu de tenir compte des avis des chambres professionnelles émis ou demandés lors de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc, et d'adapter le préambule en conséquence.

Article 1^{er}

Sans observation.

Articles 2 et 4 (2 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie à ses observations générales et demande de fusionner les articles 2 et 4 qui ont trait aux missions et attributions de la Commission, en prévoyant le libellé de l'article 4 en tant que paragraphe 2, ceci suite au libellé de l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Pour ce qui est de l'article 2 du projet sous rubrique (paragraphe 1^{er} de l'article 2 selon le Conseil d'État), le Conseil d'État estime qu'il n'est guère concevable que la Commission nationale ait pour fonction « les conseils et avis » ou encore « la liaison et l'information y relative entre le gouvernement, la société civile et l'UNESCO ». Le Conseil d'État part de l'hypothèse que les auteurs du projet de règlement veulent assigner à la Commission nationale, d'une part, la mission d'émettre des conseils et avis et, d'autre part, celle d'assurer le partage d'informations entre les acteurs

¹ Loi du 25 juillet 1947 ayant pour objet l'approbation de la Convention créant une organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture.

concernés, voire celle d'information des acteurs concernés. Si tel était le cas, le texte serait à reformuler en conséquence.

Par ailleurs, il convient de faire abstraction des termes « conformément à l'article 1^{er} de la Charte des Commissions nationales pour l'UNESCO », alors que cette charte n'a jamais été intégrée dans le dispositif normatif national.

En ce qui concerne l'article 4 du projet sous rubrique (paragraphe 2 de l'article 2 selon le Conseil d'État) l'énumération abécédaire est à remplacer par une numérotation.

Au point b., les termes « les initiatives » sont à remplacer par les termes « des initiatives », alors que la Commission nationale n'entend certainement pas couvrir l'intégralité des initiatives de tous les acteurs visés.

Pour ce qui est de la mission énumérée au point c., le Conseil d'État, au vu de la composition des acteurs appelés à faire partie de la Commission nationale, dont les membres sont issus tant du secteur public que du secteur privé, ne partage pas les intentions des auteurs du projet de règlement grand-ducal de faire approuver par la Commission nationale l'organisation d'activités par les entités représentées au sein de la Commission nationale visant à contribuer à la mise en œuvre des objectifs de l'UNESCO au niveau national.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande si l'approbation dont question ne dépasse pas la base légale du projet de règlement grand-ducal sous avis, en l'occurrence l'article VII de la convention précitée du 16 novembre 1945.

En ce qui concerne la mission, reprise sous le point d., de « suivre la protection, la conservation et l'évolution des éléments du patrimoine reconnu par l'UNESCO », le Conseil d'État est à se demander comment la Commission nationale entend « suivre » la protection et la conservation d'éléments du patrimoine ? S'agit-il d'assurer la protection et la conservation du patrimoine ou plutôt d'aviser la politique gouvernementale en la matière ?

Article 3

En ce qui concerne le libellé de l'article du projet sous revue, il y a lieu de remplacer les termes « les divers départements ministériels, les services » par « les départements ministériels, administrations et services de l'État ».

Par ailleurs, le Conseil d'État éprouve des difficultés à appréhender la portée des termes « qui travaillent à l'avancement de l'éducation, de la science et de la culture » et recommande le recours à une rédaction claire et appropriée.

Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

D'un point de vue formel, il convient de rédiger l'article sous avis comme suit :

« **Art. 5.** La Commission nationale comprend 26 membres effectifs, à savoir :

1. un représentant de la Chambre des députés ;
2. un représentant du ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions et un représentant du ministre ayant la Coopération au développement et l'Action humanitaire dans ses attributions ;
3. deux représentants du ministre ayant la Culture dans ses attributions, dont un ayant la Protection du patrimoine dans ses attributions ;
4. deux représentants du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, dont le responsable pour les Écoles associées de l'UNESCO ;
5. un représentant du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions ;
6. un représentant du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions ;
7. un représentant du Service national de la jeunesse ;
8. un représentant de l'Université du Luxembourg ;
9. un représentant du Conseil national de la presse ;
10. un représentant du Conseil national des femmes ;
11. un représentant de la Conférence générale de la jeunesse luxembourgeoise ;
12. un représentant de la Commission consultative des droits de l'homme ;
13. un représentant de la Commission nationale d'éthique ;
14. un représentant du Cercle de coopération des ONG de développement ;
15. un représentant du Conseil supérieur des sports ;
16. six représentants de services, d'associations et organisations actives dans les secteurs de l'éducation, de la science, de la culture, de la communication et du tourisme désignés sur proposition de celles-ci ;
17. deux experts indépendants du monde culturel, éducatif, scientifique ou économique, nommés par le ministre ayant la Culture dans ses attributions ».

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Il convient d'écrire « le ministre ayant la Culture dans ses attributions ».

Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État donne à considérer que d'autres commissions à la composition et aux missions comparables à celles de la Commission nationale disposent d'habitude d'un secrétaire et non pas d'un secrétaire général.

L'article sous avis est par ailleurs à rédiger *in fine* comme suit :

« [...] après avis du ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions ».

Articles 9 et 10 (8 et 9 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 11

L'article sous avis prévoit que la participation aux réunions plénières de la Commission nationale donne droit à un jeton de présence. Il y a lieu de soulever que le jeton de présence dont question est dénué de tout fondement légal. Partant, le Conseil d'État demande la suppression de l'article sous avis.

Article 12

Afin de respecter le principe du parallélisme des formes, un règlement grand-ducal ne devrait pas modifier, voire abroger, un arrêté ministériel. Ce principe, en vertu duquel un acte juridique ne peut être modifié ou abrogé expressément que par un acte contraire pris dans les mêmes formes que celles imposées pour l'édition de l'acte qu'il modifie ou abroge, s'oppose à ce qu'une autorité réglementaire procède à la modification ou abrogation expresse d'actes réglementaires ou administratifs, même hiérarchiquement inférieurs, émanant d'une autre autorité. L'article sous avis est dès lors à omettre.

Article 13 (10 selon le Conseil d'État)

L'article sous avis est à rédiger comme suit :

« **Art. 10.** Notre Ministre de la Culture est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 juillet 2014

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen