

## Projet de règlement grand-ducal

**relatif à la participation du Luxembourg à des missions d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe d'élections présidentielles, parlementaires ou municipales en 2015.**

---

### Avis du Conseil d'État

(19 mai 2015)

Par dépêche du 10 avril 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs ainsi que le procès-verbal de la réunion du 9 mars 2015 de la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration de la Chambre des députés.

Dans sa réunion du 9 mars 2015, et conformément aux dispositions de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales qui sert de base légale au projet sous avis, la commission parlementaire a donné son accord de principe au projet sous examen. Le Conseil d'État constate qu'il a été, pour des raisons inconnues mais certainement valables, saisi par le Gouvernement plus d'un mois après la réunion précitée.

La lettre de saisine fait également référence à une version consolidée du projet. Or, ce document ne faisait pas partie de la dépêche précitée. D'ailleurs, il n'appert pas quelle serait l'utilité d'une version consolidée dans le cas présent d'un nouveau projet de règlement grand-ducal à prendre ; dès lors le Conseil d'État suppose qu'il s'agit d'une erreur.

### **Considérations générales**

Par le biais du projet sous rubrique, et dans le but majeur de faire preuve d'une réactivité maximale, les auteurs proposent, dans le cadre des missions d'observation de l'OSCE de diverses élections, une procédure d'autorisation globale pour l'année 2015, « dans la limite des moyens budgétaires disponibles », comme il est précisé dans l'exposé des motifs, au lieu d'autorisations ponctuelles, pour chaque mission d'observation, dans le *corpus* d'un projet de règlement grand-ducal distinct, comme cela se faisait jusqu'en 2012. Afin de garantir un minimum de transparence, les auteurs se proposent, dans l'exposé des motifs mais non dans le texte du projet, d'informer, avant le départ de chaque mission d'observation, la Chambre des députés.

Le Conseil d'État n'entend pas s'opposer à des mesures tendant à simplifier les procédures, à condition qu'elles respectent les lois en vigueur.

Dans le cas présent, la base légale dispose dans son article 2, paragraphe 3, que « Pour chaque opération pour le maintien de la paix à laquelle le Luxembourg participe, un règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de la Commission de travail<sup>1</sup> de la Chambre des Députés détermine les modalités d'exécution de la présente loi ».

D'une part, il s'agit de respecter à la lettre l'obligation expresse, inscrite dans la loi habilitante, de consulter, *ex ante*, la commission *ad hoc* de la Chambre des députés. Une simple information *ex post*, telle que prévue dans le texte sous rubrique, est inacceptable.

D'autre part, la loi habilitante exige, qu'un règlement grand-ducal détermine et précise « les modalités d'exécution » des missions en question.

Le Conseil d'État demande donc fermement aux auteurs du texte de se conformer aux exigences légales.

Dans divers avis réglant la même matière, le Conseil d'État avait déjà, dans le passé, pour des raisons de transparence et de conformité avec la loi, demandé aux auteurs des précisions sur les modalités d'exécution. Dans le texte sous rubrique, elles sont quasiment nulles.

Pour le Conseil d'État, ces modalités devraient comprendre, dans le cas présent, *a minima*, des informations sur le budget global disponible annuellement, sur le nombre de missions prévues grâce à ce budget, sur le nombre d'observateurs à déployer, sachant qu'il faut distinguer, au niveau de l'impact budgétaire, entre « *short term* » et « *long term observers* ». Le Conseil d'État rappelle à ce sujet son avis émis à l'occasion du projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à des missions d'observation, devenu le règlement grand-ducal du 19 mai 2014, où il avait fustigé que « le projet sous avis ne détermine que mollement les modalités des différentes missions d'observation ». À l'époque, le Conseil d'État, vu l'urgence due à la première mission d'observation qui devait avoir lieu en Ukraine le 25 mai 2014 pour les élections présidentielles, ne s'était toutefois pas opposé à cette manière de faire. Or, *hic et nunc*, les informations sur les modalités d'exécution sont réduites à leur plus simple expression.

À défaut de base légale, le projet de règlement grand-ducal sous examen risque de subir la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution.

Finalement, le Conseil d'État constate encore que dans la mouture du texte lui soumise, et sans que les auteurs du texte avancent un brin d'argumentation, les futures missions d'observation sont élargies et pourraient concerner dorénavant également des élections municipales. Le Conseil d'État aimerait connaître le comment et le pourquoi de l'extension

---

<sup>1</sup> Actuellement Conférence des présidents.

des missions au niveau municipal, alors que le cadre budgétaire est actuellement déjà des plus serrés.

### **Observations préliminaires sur le texte en projet**

Ce n'est qu'à titre tout à fait subsidiaire que le Conseil d'État procède à l'examen des articles du projet de règlement grand-ducal lui soumis.

#### Fondement procédural

La décision du Gouvernement en conseil du 27 mars 2015 fait défaut au dossier.

### **Examen des articles**

#### Article 1<sup>er</sup>

Comme déjà signalé dans les considérations générales, aucune information n'est donnée, pour 2015, sur le nombre des missions potentielles, sur celui des observateurs, ou sur les moyens budgétaires disponibles. En ce qui concerne ces derniers, les auteurs du texte ont fait preuve d'un silence tout à fait regrettable, contraire aux exigences de la loi habilitante précitée qui demande des modalités d'exécution dans le règlement grand-ducal.

Par ailleurs, et afin de garder la même terminologie que celle utilisée dans la loi servant de base au présent projet, le terme « prévoir » est à remplacer par celui de « autoriser ».

#### Articles 2 et 3

Le Conseil d'État exige que les dispositions sous examen soient reprises sur le métier et rédigées dans le respect de la base légale, à défaut de quoi le projet de règlement grand-ducal sous examen risque de subir la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Intitulé

Il échet d'ajouter un point final à l'intitulé.

#### Fondement procédural

L'avis donné par la Conférence des présidents est à ajouter au fondement procédural.

Il y a lieu d'écrire « Chambre des députés », Conférence des présidents » et Gouvernement en conseil ».

Articles 1 à 3

Sans observation d'ordre légistique.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 mai 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker