

Projet de règlement grand-ducal

**relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile
de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité
intérieures au Mali**

Avis du Conseil d'État

(21 juin 2016)

Par dépêche du 12 mai 2016, 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 le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs et une fiche d'évaluation d'impact.

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, la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration de la Chambre des députés a été consultée le 7 mars 2016. Ainsi par dépêche du même jour, le président de la Chambre des députés a informé le ministre des Affaires étrangères et européennes de l'accord de principe.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis se propose de prolonger le mandat des membres de la Police grand-ducale à la mission civile menée par l'Union européenne au Mali (EUCAP SAHEL Mali). Sa base légale est conférée par la loi précitée du 27 juillet 1992. Le Luxembourg participe également à une mission de sécurisation au Mali dans le cadre de la mission EUTM Mali. Le Conseil d'État se réfère à son avis du 7 juin 2016¹.

D'après l'exposé des motifs, la contribution du Luxembourg s'inscrit dans la suite logique de son engagement au Mali dans le domaine de la coopération au développement.

Toujours selon l'exposé des motifs, la présente mission civile est complétée par une contribution financière de 250.000 euros qui a pour objet la mise en place d'un système d'intranet / internet dans le chef des forces de sécurité maliennes. À juste titre, les auteurs du projet sous examen insistent sur le caractère préventif de ce type de mission notamment dans le cadre des migrations incontrôlées, des trafics de drogues ou encore des réseaux terroristes.

¹ Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 6 mars 2013 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission EUTM Mali (numéro du rôle du Conseil d'État 51.649)

L'exposé des motifs tout comme le projet de règlement grand-ducal sont muets sur le nombre exact des membres de la Police grand-ducale appelés à participer à la mission en question ainsi que sur la durée exacte du déplacement de ces agents.

Or, conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 juillet 1992 qui sert de base légale au projet sous avis, il y a lieu de déterminer dans le règlement grand-ducal les « modalités d'exécution » de la loi. Ainsi, le texte en projet doit indiquer notamment la limite supérieure des participants ainsi que la limite temporelle de la mission.

Comme le projet de règlement grand-ducal aura nécessairement un impact sur le budget de l'État, les auteurs devront joindre à celui-ci une fiche financière en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, fiche financière qui doit contenir les informations sur le coût budgétaire qu'engendrera la future mission. Ce coût sera déterminé en fonction de la durée de la mission et du nombre des participants.

En l'absence de ces précisions, le Conseil d'État donne à considérer que le règlement grand-ducal en projet risque de s'exposer à la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Les observations ci-dessus ont déjà été formulées à plusieurs reprises par le Conseil d'État, et notamment dans son récent avis du 25 mars 2016 portant sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission spéciale d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe menée en Ukraine², devenu le règlement grand-ducal du 29 avril 2016³.

Observation préliminaire sur le texte en projet

Le commentaire des articles et la décision du Gouvernement en conseil font défaut au dossier. Étant donné qu'il s'agit là d'une condition de légalité de la procédure, le Conseil d'État insiste encore une fois pour qu'à l'avenir ces pièces soient impérativement jointes au dossier lui soumis pour avis.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Pour les mêmes raisons que celles déjà invoquées à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État insiste pour que la limite temporelle soit précisée à l'article 1^{er}, et, pour qu'au moins la limite supérieure des participants soit indiquée à l'article 2.

² Avis du Conseil d'État du 25 mars 2016 (n° CE : 51.573)

³ Mémorial A-82 du 6 mai 2016, page 1358

Articles 3 à 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous revue est sans apport normatif propre et est dès lors à supprimer pour être superfétatoire. En effet, le principe de l'impartialité dont doit faire preuve le membre de la Police grand-ducale découle de son statut, c'est-à-dire de la loi. Nul besoin donc de venir encore le rappeler dans un règlement grand-ducal.

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Cet article est superfétatoire et est dès lors à supprimer du fait qu'il est redondant avec le règlement grand-ducal du 14 juin 2015 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'État.

Article 9 (7 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue tend à faire bénéficier les membres de la Police grand-ducale désignés pour l'opération sous rubrique de l'indemnité mensuelle spéciale « non imposable et non pensionnable » prévue à l'article 9 de la loi précitée du 27 juillet 1992. Or, l'article 9 se trouve sous le chapitre II – Des participants civils, et vise explicitement « (1)e participant à une opération pour le maintien de la paix issu du secteur public ou privé... ». Cet article ne peut dès lors être appliqué en faveur d'un agent de la Police grand-ducale, c'est-à-dire d'un membre de la Force publique⁴, laquelle est spécialement visée par le chapitre III de la loi précitée du 27 juillet 1992.

Quant à l'article 11, toujours sous le chapitre III, qui dispose que certains membres de la Force publique « peuvent se porter volontaires pour participer à une opération pour le maintien de la paix à titre de membre de la Force publique ou de personne civile », force est de constater que le paragraphe 3 dudit article précise qu'il faut, pour que cette hypothèse puisse être retenue, que les personnes concernées aient été « choisi(es) par le ministre des Affaires étrangères » pour pouvoir être considérées « comme participants civils à une opération pour le maintien de la paix au sens des dispositions de la présente loi ». Or, les membres de la Police grand-ducale, selon le libellé de l'article 3 du projet de règlement sous examen, sont désignés par le ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions et non pas par le ministre des Affaires étrangères et européennes. Ladite prime pourrait cependant être attribuée en faveur d'un membre de la Police grand-ducale si celui-ci envisageait à titre privé de participer à une telle mission en tant que participant civil issu du secteur public.

⁴ Mémorial A-87 du 5 juillet 1999, p. 1802 : Loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police - **Art. 1^{er}**. Il est créé un corps de police grand-ducale, appelé par la suite Police, et une inspection générale de la Police qui font partie de la force publique.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État tient à soulever que l'absence de base légale pour le paiement de l'indemnité en question risque de faire encourir au règlement la sanction de la non-application en vertu de l'article 95 de la Constitution. L'article 9 (7 selon le Conseil d'État) sous revue est par conséquent à supprimer.

Article 10 (7 selon le Conseil d'État)

Comme la décision du ministre compétent est nécessaire pour pouvoir bénéficier d'un congé tel que prévu dans cet article, et étant donné que le verbe « pouvoir » n'a aucun apport normatif, il est proposé d'écrire

« Les participants bénéficient, sur décision du ministre (...) »

Article 11 (7 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au vu de l'observation faite sur la fiche financière à joindre au projet sous avis, il y a lieu de compléter le fondement procédural en y faisant figurer le visa « Vu la fiche financière ; » et de mentionner au dernier visa le ministre des Finances parmi les ministres proposant.

Il convient par ailleurs d'écrire « Chambre des députés ».

Intitulé

Il faut écrire « Projet de règlement grand-ducal... ».

Article 1^{er}

Le futur simple est à remplacer par l'indicatif présent.

Article 4

Les termes placés entre parenthèses sont à omettre dans les textes normatifs.

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Par ailleurs, et pour des raisons de style, le premier terme « période » est à remplacer par celui de « durée ». Ainsi, la première phrase de l'article 7 doit se lire comme suit :

« **Art. 7.** Les membres de la Police grand-ducale ont le droit de retourner au Luxembourg pour une durée de dix jours une fois par période de six mois. »

Article 9 (7 selon le Conseil d'État)

Il faut écrire « le ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions ».

Article 10 (7 selon le Conseil d'État)

Il faut écrire « cinq jours » et « ministre ».

Article 11 (7 selon le Conseil d'État)

L'entrée en vigueur et la formule exécutoire doivent faire l'objet de deux articles distincts.

Par ailleurs, il est rappelé que le délai de droit commun pour l'entrée en vigueur d'un texte est de quatre jours à compter de la date de la publication du règlement grand-ducal au Mémorial. L'article sous revue, dans sa rédaction proposée, réduit ainsi ledit délai de droit commun.

Finalement, et au vu de l'observation faite sur la fiche financière et les ministres proposant, il faut également ajouter à l'endroit de la formule exécutoire le ministre des Finances.

Au vu de ce qui précède, et afin de rester cohérent avec les autres textes réglant la même matière, le Conseil d'État propose de libeller l'article sous revue de la manière qui suit :

« Notre Ministre des Affaires étrangères et européennes et Notre Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 juin 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivernes