

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 en Ukraine

Avis du Conseil d'État

(29 novembre 2016)

Par dépêche du 6 juillet 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.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'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 donné son accord, lors de sa réunion du 8 juin 2016. Une correspondance du président de la Chambre des députés datée du même jour, témoignant de cet accord, a également été communiquée au Conseil d'État par la dépêche précitée du 6 juillet 2016.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis se propose de prolonger la participation de membres de la Police grand-ducale à la mission civile menée par l'Union européenne dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune en Ukraine. Il trouve sa base légale dans l'article 2, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 juillet 1992. D'après cet article, il y a lieu de déterminer dans un règlement grand-ducal les « modalités d'exécution » de la loi. Dans cette logique, le texte en projet fixe la limite supérieure du nombre des participants à la mission. Selon le Conseil d'État, il faudrait que, dans la même logique, il fixe également la limite temporelle.

Comme le projet de règlement grand-ducal aura nécessairement un impact sur le budget de l'État, les auteurs devront y joindre une fiche financière, conformément à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Le Conseil d'État donne à considérer qu'en l'absence d'une fiche financière renseignant sur le coût budgétaire lié au règlement en projet, celui-ci s'expose à la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat rappelle que les observations évoquées ci-dessus ont déjà été formulées à plusieurs reprises, et dans un passé récent, dans son 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 Ukraine (doc. parl. 6966¹), devenu le règlement grand-ducal du 29 avril 2016¹, dans son avis du 21 juin 2016 portant sur le 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 intérieure au Mali (doc. parl. 6991¹), devenu le règlement grand-ducal du 15 septembre 2016², et dans son avis du 15 juillet 2016 portant sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la prolongation de la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne « EUCAP Sahel Niger » (doc. parl. 7002¹), devenu le règlement grand-ducal du 4 octobre 2016³.

Il faut espérer que dans le futur, le Gouvernement tiendra enfin compte de ces observations.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, tel que libellé, tend à autoriser le Luxembourg à participer à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieure en Ukraine jusqu'à échéance du mandat de la mission (EUAM Ukraine). Le Conseil d'Etat insiste encore une fois à ce que la limite temporelle soit précisée à l'article 1^{er} et renvoie pour le surplus à ses considérations générales.

Le Conseil d'Etat donne ensuite à considérer que le règlement grand-ducal du 21 octobre 2014 relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieure en Ukraine reprenait en son article 1^{er} l'objet de la mission, en précisant qu'il s'agissait d'une participation à la mission « au titre de la politique de sécurité et de défense commune ». Le Conseil d'Etat demande à ce que le futur règlement grand-ducal précise lui aussi, à l'article 1^{er}, l'objet exact de la mission en question. En effet, un renvoi général à la mission « EUAM Ukraine » risque dans l'absolu d'aller au-delà de l'objectif fixé dans l'intitulé du projet sous avis.

Article 2

Il est encore renvoyé aux considérations générales en ce qui concerne l'incidence budgétaire du nombre de participants à la mission. Le coût de la peut en effet sensiblement varier selon qu'elle comprend un ou deux participants.

¹ Règlement grand-ducal du 29 avril 2016 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 Ukraine (Mém. A n° 82 du 6 mai 2016)

² Règlement grand-ducal du 15 septembre 2016 relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieure au Mali (Mém. A n° 199 du 21 septembre 2016)

³ Règlement grand-ducal du 4 octobre 2016 relatif à la prolongation de la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne EUCAP Sahel Niger (Mém. A n° 209 du 13 octobre 2016)

Articles 3 à 5

Sans observation.

Article 6

La deuxième phrase de l'article sous revue, qui précise que « [l]es frais de transport sont à charge de l'État », est superfétatoire car redondante par rapport au 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. Elle peut être supprimée comme n'ayant pas de contenu normatif propre.

Articles 7 et 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au premier visa, il faut correctement renvoyer à l'article 2 de la loi précitée du 27 juillet 1992, et non pas à l'article 9 de celle-ci.

Au vu de l'observation faite à l'endroit des considérations générales, sur la fiche financière à joindre au projet de règlement grand-ducal 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.

Le Conseil d'État constate, par ailleurs, que la décision du Gouvernement en conseil, mentionnée au préambule du projet de règlement grand-ducal, n'est pas documentée dans le dossier lui transmis.

Il convient ensuite de compléter le deuxième visa en y faisant figurer les dates de la décision du Gouvernement en conseil ainsi que celle de l'accord de la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration de la Chambre des députés.

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Article 4

Il faut correctement écrire « sécurité civile ».

Article 5

Sans observation.

Articles 6 et 7

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ainsi, il convient d'écrire « dix jours », « six mois » et « cinq jours ».

Article 8

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

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes