

Projet de règlement grand-ducal

déterminant les modalités du cofinancement et de l'accord-cadre, prévus au titre III de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire

Avis du Conseil d'État

(13 décembre 2016)

Par dépêche du 12 octobre 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 de la Coopération et de l'Action humanitaire.

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

Considérations générales

En exécution des articles 11 et 18 en projet¹ de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire, le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de déterminer les modalités du cofinancement et de l'accord-cadre par lesquels des programmes et projets d'organisations non gouvernementales (ONG) agréées peuvent bénéficier de subsides. À cette fin, il regroupe et adapte les dispositions du règlement grand-ducal du 22 juin 2012 déterminant les critères d'application de l'accord-cadre dans le cadre de la coopération avec les organisations non gouvernementales de développement [ONGD] prévue au titre III de la loi précitée du 6 janvier 1996, ainsi que du règlement grand-ducal du 7 août 2012 déterminant les seuils d'intervention, le plafond financier annuel, l'apport local autre que financier ainsi que les obligations d'audit dans le cadre du cofinancement de programmes ou projets présentés par des organisations non gouvernementales de développement au titre de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et humanitaire qui sont abrogés par la même occasion.

Le Conseil d'État note qu'à travers le texte, l'utilisation des termes « programme », « projet » et « accord-cadre » n'est pas claire. Ainsi, les termes « programme » et « projet » semblent être utilisés comme synonymes pour désigner une action précise éligible soit pour un cofinancement soit pour figurer parmi une des actions d'un accord-cadre. Or, il n'est pas précisé au chapitre 2 qu'un accord-cadre est effectivement composé d'actions individuelles. L'article 4 prévoit même une « approche programme pluriannuelle ». L'article 2 parle cependant, de façon

¹ Voir le projet de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire (dossier parl. n° 7082)

indistincte, de « programme ou projet » dans le contexte du cofinancement. L'article 5, paragraphe 2, précise que l'ONGD agréée doit avoir mené à bien au moins six « projets » pour être éligible à un accord-cadre. Est-ce que les programmes prévus à l'article 2 ne seraient pas pris en compte ? À l'article 9, qui concerne les dispositions communes au cofinancement et à l'accord-cadre, il est disposé que les ONGD agréées « peuvent s'associer et présenter un programme ou projet commun ». Est-ce que cette approche est exclue pour un accord-cadre, alors que l'article figure au chapitre des dispositions communes ? Le Conseil d'État demande dès lors que l'utilisation des trois termes soit rendue plus cohérente. Il propose à cet égard de supprimer la référence au « programme », étant donné qu'il s'agit d'un synonyme du terme « action », à moins pour les auteurs de préciser en quoi les deux concepts se distinguent et quelles sont les dispositions qui s'appliquent différemment à l'un ou à l'autre.

Pour ce qui est de la base légale du projet de règlement sous avis, le Conseil d'État renvoie aux considérations générales de son avis du même jour relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire (dossier parl. : 7082, N° CE : 51.954).

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et demande de rendre cohérente l'utilisation des termes « programme » et « projet ».

Articles 3 et 4

Sans observation

Article 5

Le Conseil d'État est à se demander selon quels critères le ministre évaluera les « capacités et compétences nécessaires pour la gestion d'un accord-cadre » et si les ONGD agréées doivent disposer au moment même de la signature de l'accord-cadre des ressources financières correspondant à leur part ou si la capacité financière est évaluée par rapport à toute la durée de la convention.

En outre, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et demande de rendre cohérente l'utilisation des termes « programme » et « projet ».

Articles 6 et 7

Sans observation.

Articles 8 et 9

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et demande de rendre cohérente l'utilisation des termes « programme », « projet » et « accord-cadre ».

Article 10

L'article sous examen fixe les taux de cofinancement pour les deux types de subsides : le cofinancement et l'accord-cadre.

Le Conseil d'État note que l'approche retenue pour définir le niveau des subsides est tout à fait différente de celle fixée dans la base légale du projet de règlement grand-ducal. Alors que la loi précitée du 6 janvier 1996 se réfère à un seuil d'intervention, le projet de règlement grand-ducal utilise l'expression de « taux de cofinancement », ce qui peut notamment induire en erreur dans le cas des accords-cadres. Le Conseil d'État demande de revoir cette terminologie et de la rendre cohérente avec la loi précitée du 6 janvier 1996.

La présentation du calcul des taux est également différente. Alors que la loi précitée du 6 janvier 1996 indique que les seuils d'intervention peuvent s'élever jusqu'à 400 pour cent de l'apport investi par l'organisation, le projet de règlement grand-ducal prévoit un taux de cofinancement de 80 pour cent. Certes, le résultat final est le même, et le Conseil d'État a d'ailleurs une nette préférence pour que soit retenue l'approche utilisée dans le projet de règlement grand-ducal, mais il insiste néanmoins à ce que les auteurs rendent cohérentes les approches de la loi précitée du 6 janvier 1996 et celles du règlement en question.

Le Conseil d'État reconnaît la pertinence d'accorder un taux de cofinancement de 80 pour cent aux actions qui relèvent du code 15160 et qui visent à soutenir les institutions et mécanismes spécialisés dans les droits de la personne ainsi que les programmes concernant les droits de la personne, ciblés sur des groupes particuliers, comme les enfants, les individus en situation de handicap, les migrants, les minorités ethniques, religieuses, linguistiques et sexuelles, les populations autochtones et celles qui sont victimes de discrimination de caste, les victimes de la traite d'êtres humains, les victimes de la torture.

Le libellé proposé à l'article 10, point c) appelle cependant les observations suivantes. Les termes « tels que » qui introduisent la référence au code 15160 du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE engendrent l'incertitude quant au caractère contraignant de ce code. Soit les projets bénéficiaires d'un taux de 80 pour cent doivent cibler directement les droits de la personne et la référence au code 15160 est indiquée à titre exemplatif sans valeur normative. Dans ce cas, le Conseil d'État demande la suppression de la fin du point c), à partir des termes « tels que ».

Soit les projets visés doivent nécessairement se situer parmi ceux référencés sous le code 15160 dans les rapports que le Gouvernement remet à l'OCDE. Dans ce cas, le Conseil d'État rappelle que le caractère contraignant de normes internationales et leur applicabilité aux administrés ne sont donnés que si ces dispositions ont fait l'objet d'une publication en due forme, conformément aux exigences de l'article 112 de la Constitution.

Comme il n'est pas fait état dans le dispositif du projet sous examen de la forme que prendrait cette publication, le Conseil d'État doute de l'applicabilité des codes définis par le Comité d'aide au développement de l'OCDE auxquels il est fait référence ainsi que de toute modification ultérieure de ces codes. Si les auteurs sont d'avis que les projets visés doivent nécessairement répondre aux critères définis sous le code 15160, le Conseil d'État propose de reprendre le libellé descriptif de ce code de façon exhaustive dans le projet sous avis, soit directement au point c) soit dans une annexe au projet de règlement grand-ducal.

À l'alinéa 3, il suffit d'écrire que « La liste des pays partenaires de la coopération au développement luxembourgeoise est publiée dans le rapport », sans devoir répéter que ce rapport est annuellement présenté par le ministre à la Chambre des députés. En effet, cette indication est superflue pour figurer déjà à l'article 6 de la loi précitée du 6 janvier 1996.

Pour ce qui est de la liste des pays PMA (pays les moins avancés) au même alinéa, le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'égard de l'applicabilité de normes internationales qui n'ont pas fait l'objet d'une publication en due forme, conformément aux exigences de l'article 112 de la Constitution. Il propose, par conséquent, de reprendre dans une annexe au projet de règlement grand-ducal la liste des pays PMA telle qu'elle est établie par l'Assemblée générale des Nations Unies sur recommandation du Conseil économique et social.

Si le Conseil d'État n'est pas suivi dans cette proposition, il demande de libeller la dernière phrase de la façon suivante : « La liste des PMA est celle arrêtée par [...] ». En effet, il est inconcevable de faire figurer le CAD parmi les autorités pouvant arrêter des éléments essentiels en exécution de règlements grand-ducaux.

Articles 11 et 12

Sans observation.

Article 13

Le règlement grand-ducal en projet ne pourra entrer en vigueur que concomitamment avec la future loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire issue du projet de loi n° 7082 précité.

Article 14

Sans observation

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il est recommandé de ne pas employer la forme latine « de + ablatif » dans les intitulés de chapitres. Partant, il convient de présenter la

subdivision du dispositif du projet de règlement grand-ducal de la manière qui suit :

« Chapitre 1^{er} – Cofinancement
Chapitre 2 – Accord-cadre
Chapitre 3 – Dispositions communes
Chapitre 4 – Dispositions finales » (articles 12 à 14).

Par ailleurs, les intitulés de chapitres ne sont pas à mettre en caractères italiques.

Les termes placés entre parenthèses sont à omettre dans les textes normatifs. Il peut être fait usage d'une forme abrégée de la dénomination dont question, afin d'éviter que la répétition de celle-ci n'alourdisse excessivement le texte du dispositif et rende sa lecture moins fluide. À cet effet, la dénomination est citée de manière complète lors de sa première apparition dans le texte, en ajoutant les mots « , dénommé(e)(s) ci-après « ... », ».

Dans le même ordre d'idées, il peut être fait usage d'une forme abrégée de l'intitulé d'un acte. À cet effet, l'intitulé est cité de manière complète lors de sa première apparition à l'article 5, paragraphe 1^{er}, en ajoutant les mots « , désignée ci-après par « la loi du 6 janvier 1996 », ». Les références à la loi précitée du 6 janvier 1996 sont à adapter en fonction de ce qui précède, aux articles 5, 8, 10 et 11.

En principe, les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres, s'il s'agit de pour cent ou de sommes d'argent.

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre par un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Préambule

Il faut écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Article 4

À la deuxième phrase, il convient d'insérer les termes « et qui » entre les termes « intervention » et « doit ».

Article 5

Au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer le terme « saurait » par les termes « doit pas ».

Article 10

À l'alinéa 1^{er}, il faut lire « définis sous le titre III, chapitres 2 et 4 de la loi du 6 janvier 1996 ».

L'énumération alphabétique est à remplacer par une numérotation.

Ce procédé est à employer aux trois points énumératifs sous l'alinéa 1^{er} de l'article sous avis. Par ailleurs, il convient d'écrire, à trois reprises, « pour cent » en toutes lettres.

Article 12

Si plusieurs actes sont à abroger, il faut énumérer chacun de ces actes, en utilisant la numérotation 1., 2., ...

Article 13

L'article relatif à la mise en vigueur se lira comme suit :

« **Art. 13.** Le présent règlement ~~grand-ducal~~ entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017 ».

Article 14

La formule exécutoire se lira comme suit :

« **Art. 14.** Notre Ministre ~~ayant~~ de la Coopération et de l'Action humanitaire ~~dans ses attributions~~ est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 décembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes