

CONSEIL D'ÉTAT

=====

N° CE : 52.175

N° dossier parl. : 7143

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire

Avis du Conseil d'État

(13 juin 2017)

Par dépêche du 16 mars 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné de la loi sujette à modification intégrant les modifications proposées.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis fait suite et remplace le projet de loi du même nom, soumis au Conseil d'État en date du 12 octobre 2016 et avisé par ce dernier le 13 décembre 2016 (n° CE : 51.954). En effet, ainsi qu'il est indiqué dans la lettre de saisine, le Gouvernement a décidé, suite à l'avis susmentionné du Conseil d'État, de retirer le projet de loi y relatif et de le remplacer par le projet sous avis.

Le Conseil d'État note que l'exposé des motifs des deux projets est identique et il renvoie à cet égard aux considérations générales émises dans son avis précité du 13 décembre 2016 dans lesquelles il avait notamment insisté « à ce que les auteurs saisissent l'occasion de la révision de la loi précitée du 6 janvier 1996 afin de mettre en conformité avec l'article 32(3) de la Constitution, l'ensemble des dispositions qui prévoient des compétences réglementaires ». Il y reviendra dans l'examen des articles.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Par les articles sous examen, les auteurs visent à rendre cohérente l'utilisation des termes « programmes », « accord-cadre » et « projet de développement » en donnant suite à une observation du Conseil d'État émise dans son avis relatif au 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 (n° CE : 51.953). Les articles 1^{er} à 3 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 4 et 5

D'après le libellé que l'article 4 vise à introduire à l'article 11 de la loi précitée du 6 janvier 1996, « le ministre peut accorder [à une ou plusieurs ONGD¹], dans les limites des moyens budgétaires disponibles, un taux de cofinancement de maximum 80 pour cent de la part luxembourgeoise » du projet. Ce taux maximal est fixé de façon précise pour trois types de projets par les dispositions du nouvel article 12 de la même loi, tel qu'il est modifié par l'article 5 du projet sous examen. Les auteurs répondent de cette façon à une opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée à l'égard du projet de loi initial. Or, étant donné que le nouvel article 12 précise l'application de trois taux de cofinancement distincts pour trois types de projets, il n'est plus nécessaire de prévoir à l'article 4 un « maximum » pour le taux de cofinancement et il suffit d'énumérer les trois taux ainsi que leurs conditions d'application.

Le Conseil d'État note que les auteurs, par la modification de l'article 12 en question, suppriment le libellé pouvant fournir une base légale au projet de règlement grand-ducal déterminant les modalités du cofinancement et de l'accord-cadre, prévus au titre III de la loi précitée du 6 janvier 1996. Pour cette raison, le Conseil d'État reprend, dans sa proposition de texte, ci-dessous, les dispositions des articles susmentionnés.

Le libellé proposé par l'article 4 précise en outre ce qu'il faut entendre par « la part luxembourgeoise » en indiquant qu'il s'agit de « la somme de l'apport financier apporté par le ministère et de l'apport financier apporté par l'organisation non gouvernementale de développement agréée ». Or, l'article 13 de la loi précitée du 6 janvier 1996 indique que l'apport de l'ONGD agréée peut inclure également un apport des bénéficiaires locaux autre que financier et dont les conditions de valorisation sont fixées par règlement grand-ducal. Cette valorisation est rendue possible afin de permettre l'apport et la prise en compte dans le budget d'un projet de développement de biens immobiliers, notamment de terrains qui sont dans la possession d'une ONGD locale². Le libellé proposé dans l'article sous avis est, par conséquent, contraire au principe de la sécurité juridique, en ce sens qu'il est en contradiction avec celui de l'article 13 précité, raison pour laquelle le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Au libellé proposé par l'article 5, le Conseil d'État demande de supprimer les termes « Sans dépasser le seuil d'intervention prévu à l'article 11, » pour être superfétatoires.

Au point 2, les auteurs mentionnent « des pays bénéficiaires d'aide publique au développement » sans définir pour autant de façon positive de quels pays il s'agit. Le Conseil d'État comprend qu'il y est fait référence à la « Liste des bénéficiaires de l'APD³ établie par le CAD⁴ » et demande, par conséquent, d'inclure cette précision dans la dernière phrase de l'article sous examen. Le Conseil d'État rappelle en outre l'observation qu'il avait déjà

¹ Organisation non gouvernementale de développement.

² Les conditions de la valorisation sont par ailleurs précisées à l'article 10 du projet de règlement 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 (voir dossier n° CE : 52.176).

³ Aide publique au développement.

⁴ Comité d'aide au développement.

faite dans son avis n° CE : 51.953 du 13 décembre 2016⁵ à l'égard de l'article 10 du projet y avisé quant au caractère contraignant de normes internationales qui n'ont pas fait l'objet d'une publication en bonne et due forme, conformément aux exigences de l'article 112 de la Constitution et de leur applicabilité aux administrés. Le Conseil d'État demande en conséquence de prévoir une obligation pour le ministre de publier par voie d'arrêté ministériel les listes mentionnées au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

À l'alinéa 2, le Conseil d'État note que la liste des thématiques relevant des projets ciblant les droits de la personne est reprise de façon exhaustive de la description du code-projet SNPC 15160 du CAD de l'OCDE⁶. Or, cette liste, dans sa version actuelle, indique que pour les déclarations faites à partir de 2017 il y a lieu d'utiliser le code 15180 pour les activités visant l'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles. Le Conseil d'État est dès lors à se demander s'il n'y a pas lieu de reprendre les femmes et filles, victimes de violence sexuelle, plus particulièrement parmi les groupes visés au dernier point de la liste des thématiques afin de préserver la compréhension initiale des droits de la personne selon le code 15160.

En outre, tel que le texte est libellé, il est entendu que « le projet ciblant les droits de la personne » devrait concerner l'ensemble des points repris dans la liste des thématiques. Il y a lieu de préciser qu'il suffit que le projet touche à une de ces thématiques. Le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa sous avis.

Finalement, le Conseil d'État propose encore de reprendre dans un seul article les dispositions des articles 11 et 12 de la loi précitée du 6 janvier 1996, d'introduire les modalités relatives au contrôle des comptes dans un nouvel article 12 et de libeller les articles 4 et 5 du projet sous avis de la façon suivante :

« **Art. 4.** L'article 11 de la même loi est remplacé par le texte suivant :

« Art. 11. (1) Le ministre peut accorder, dans les limites des moyens budgétaires disponibles, à une ou plusieurs organisations non gouvernementales de développement agréées qui en font la demande, un cofinancement de la part luxembourgeoise pour un projet de développement. La contribution financière annuelle de l'État ne peut pas dépasser la somme de 300.000 euros par projet.

La durée prévisionnelle d'un projet introduit sous cofinancement doit être comprise entre une et trois années.

(2) Les taux de cofinancement applicables sont les suivants :

a. Un taux de cofinancement de 80 pour cent de la part luxembourgeoise pour tout projet mis en œuvre dans les pays

⁵ Avis n° CE : 51.953 du 13 décembre 2016 portant sur le 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.

⁶ Les codes-projets du CAD font partie d'un outil de l'OCDE pour la classification statistique des apports des donateurs de l'aide publique au développement permettant d'identifier les secteurs spécifiques de l'économie ou de la structure sociale du pays bénéficiaire dont l'aide est destinée à favoriser le développement.

les moins avancés, dénommés ci-après « PMA », et les pays partenaires de la coopération luxembourgeoise.

- b. Un taux de cofinancement de 60 pour cent de la part luxembourgeoise pour tout projet mis en œuvre dans des pays bénéficiaires d'aide publique au développement, qui ne sont pas listés parmi les PMA ou les pays partenaires de la coopération luxembourgeoise.
- c. Un taux de cofinancement de 80 pour cent de la part luxembourgeoise pour tout projet mis en œuvre dans des pays bénéficiaires d'aide publique au développement qui ne sont pas énumérés parmi les PMA ou les pays partenaires, mais qui ciblent directement les droits de la personne.

(3) La part luxembourgeoise pour un projet de développement est définie par la somme de l'apport financier du ministère et de l'apport de l'organisation non gouvernementale de développement agréée, conformément aux dispositions de l'article 13.

(4) La liste des pays bénéficiaires d'aide publique au développement, dont la liste des PMA est celle arrêtée par le Comité d'aide au développement, ci-après dénommé CAD, de l'Organisation de coopération et de développement économiques, sous la dénomination « Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD ».

Cette liste, ainsi que la liste des pays partenaires de la coopération au développement luxembourgeoise sont publiées au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg par arrêté du ministre.

(5) Le projet ciblant les droits de la personne doit concerner au moins un des domaines suivants :

1° Les mesures visant à soutenir

- a) les institutions et mécanismes spécialisés dans les droits de la personne opérant aux niveaux mondial, régional, national ou local, dans leur mission officielle de promotion et de protection des droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels tels qu'ils sont définis dans les conventions et pactes internationaux ;
- b) la transposition dans la législation nationale des engagements internationaux concernant les droits de la personne ;
- c) la notification et suivi ainsi que le dialogue sur les droits de la personne.

2° Les défenseurs des droits de la personne et les organisations non gouvernementales œuvrant dans les domaines de :

- a) la promotion des droits de la personne ;
- b) la défense active ;
- c) la mobilisation ;
- d) les activités de sensibilisation et d'éducation des citoyens aux droits de la personne.

3° L'élaboration de programmes concernant les droits de la personne, ciblés sur des groupes particuliers, comme les enfants, les individus en situation de handicap, les migrants, les femmes

et filles, victimes de toutes les formes de violence basée sur le genre, 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. »

Art. 5. L'article 12 de la même loi est remplacé par le texte suivant :

« Art. 12. Toute organisation non gouvernementale de développement agréée jouissant d'un cofinancement annuel égal ou supérieur à 100.000 euros est tenue de soumettre ses comptes annuels à un contrôle conformément à la norme internationale relative aux missions d'examen limité.

Toute organisation non gouvernementale de développement agréée jouissant d'un cofinancement annuel égal ou supérieur à 500.000 euros est tenue de soumettre ses comptes annuels à un contrôle conformément aux normes d'audit internationales adoptées par la Commission de surveillance du secteur financier.

Le contrôle se fait par un réviseur d'entreprises agréé. À la suite de chaque contrôle, l'organisation non gouvernementale de développement agréée doit remettre dans un délai de XXX mois une copie du rapport au ministre. » »

Article 6

Sans observation.

Articles 7 à 8

Les articles 7 et 8 sous revue modifient les articles 18 et 19 de la loi précitée du 6 janvier 1996 concernant le cofinancement des accords-cadres et introduisent les taux de cofinancement appliqués aux actions qui les composent.

L'alinéa 1^{er} de l'article 19 initial, texte qui n'est pas soumis à l'avis du Conseil d'État, est également appelé à fournir la base légale aux dispositions des articles 6 et 7 du projet de règlement grand-ducal précité. Le Conseil d'État tient cependant à attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait que l'article 18 de la loi précitée du 6 janvier 1996 ne constitue actuellement plus une base légale suffisante compte tenu du libellé de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel qu'il est issu de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, selon laquelle « les principes et les points essentiels » restent domaines de la loi formelle.

Le Conseil d'État note encore que même si les ONGD évoluant sous le régime de l'accord-cadre sont appelées à recevoir des subsides publics pour un montant total plus important que celles évoluant sous le régime du cofinancement, elles ne sont soumises à aucune disposition légale ou réglementaire concernant le contrôle de leurs comptes annuels. Le Conseil d'État est d'avis qu'il y a lieu de revoir cette incohérence entre les deux régimes.

Afin de tenir compte des observations ci-avant, et en renvoyant à ses observations à l'égard des articles 4 et 5 du projet de loi sous avis, le Conseil d'État propose, tout en se référant aux articles 4 à 7 du projet de règlement grand-ducal précité, de libeller les articles sous examen de la façon suivante :

« **Art. 7.** L'article 18 de la même loi est remplacé par le texte suivant :

« Art. 18. (1) Le ministre peut conclure avec une ou plusieurs organisations non gouvernementales agréées un accord-cadre de coopération.

L'accord-cadre est une convention négociée entre l'organisation non gouvernementale de développement agréée et le ministre en vue de la mise en œuvre d'une ou de plusieurs actions de développement. Elle est conclue sur base d'une approche d'un programme pluriannuel qui doit comporter :

1. une stratégie en ce qui concerne le choix des pays et des secteurs d'intervention ;
2. une stratégie de suivi, d'évaluation et de contrôle financier de l'accord-cadre ;
3. des arrangements au sujet du cofinancement ou des subsides.

(2) Pour pouvoir entrer dans le bénéfice d'un accord-cadre, l'organisation non gouvernementale de développement agréée doit répondre aux conditions suivantes :

- a. L'organisation non gouvernementale de développement agréée doit être agréée d'une manière continue conformément aux termes de l'article 7 depuis une période qui ne peut être inférieure à cinq années révolues au moment du dépôt de la demande.
- b. L'organisation non gouvernementale de développement agréée doit avoir formulé et terminé de manière satisfaisante un minimum de six projets cofinancés par l'État aux termes de l'article 9 de cette loi. La part luxembourgeoise de l'ensemble de ces six projets ne doit pas avoir été inférieure à 600.000 euros.
- c. L'organisation non gouvernementale de développement agréée doit disposer en son sein des capacités et compétences nécessaires pour la gestion d'un accord-cadre et disposer des ressources financières propres suffisantes pour couvrir sa part de l'accord-cadre.

(3) La contribution financière annuelle de l'Etat dans un accord-cadre conclu avec une ou plusieurs organisations non gouvernementales de développement agréées ne peut pas dépasser 3 millions d'euros.

La durée d'un accord-cadre doit être comprise entre trois et cinq années.

(4) Les taux de cofinancement applicables sont les suivants :

- a. Un taux de cofinancement de 80 pour cent de la part luxembourgeoise pour toute action relevant de l'accord-cadre mise en œuvre dans les PMA, et les pays partenaires de la coopération luxembourgeoise.

- b. Un taux de cofinancement de 60 pour cent de la part luxembourgeoise pour toute action relevant de l'accord-cadre mise en œuvre dans des pays bénéficiaires d'aide publique au développement, qui ne sont pas listés parmi les PMA ou les pays partenaires de la coopération luxembourgeoise. ^[L]_[SEP]
- c. Un taux de cofinancement de 80 pour cent de la part luxembourgeoise pour toute action relevant de l'accord-cadre mise en œuvre dans des pays bénéficiaires d'aide publique au développement qui ne sont pas énumérés parmi les PMA ou les pays partenaires, mais qui cible directement les droits de la personne tels que définis à l'article 11, paragraphe 5.

Art. 8. L'article 19 de la même loi est abrogé. » »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire, à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, lettre c), deuxième phrase, de la loi [...] », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 de la loi [...] ».

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité dans l'intitulé ou auparavant dans le dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1^o », « 2^o », « 3^o », ... Ce procédé évite de devoir introduire un article distinct pour chaque modification particulière.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1^o, 2^o, 3^o, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en

conséquence.

Préambule

Aux projets de loi, le préambule est à omettre. Contrairement aux projets de règlement ou d'arrêté, qui doivent obligatoirement être munis d'un préambule, il y a lieu d'en faire abstraction dans les projets de loi. Le préambule est seulement ajouté au même moment que la suscription et la formule de promulgation.

Article 1^{er}

Il convient d'écrire « alinéa 1^{er} » et non pas « alinéa 1 ».

Article 4

Il faut écrire « ministère » avec une lettre « m » minuscule.

Article 5

Il suffit d'écrire « publiée au rapport », sans préciser « au titre de la présente loi ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Partant, à l'alinéa 2, il y a lieu d'omettre l'emploi du verbe « devoir ».

Article 7

Il faut écrire « ministère » avec une lettre « m » minuscule.

Article 8

À l'alinéa 2, il est superfétatoire de préciser qu'il s'agit « de la présente loi ».

Ainsi délibéré en séance plénière, 13 juin 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes