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 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 règlement grand-ducal sous objet, 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

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fait suite et remplace le projet de règlement grand-ducal 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 : 51.953). 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 règlement grand-ducal y relatif.

Le Conseil d'État rappelle que les subsides versés aux ONGD¹, tant à travers un cofinancement qu'à travers un accord-cadre, représentent des charges dépassant l'annualité budgétaire et constituent dès lors une matière réservée à la loi de par l'article 99 de la Constitution. Il renvoie à cet égard également à son avis n° CE : 51.954 du 13 décembre 2016 portant sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire.

Le Conseil d'État réitère ainsi sa demande 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, paragraphe 3, de la Constitution l'ensemble des dispositions légales qui prévoient une assise légale du règlement grand-ducal sous avis. Le Conseil d'État procédera à l'examen des articles du projet sous avis en tenant compte des modifications que le projet de loi, tel qu'il a été déposé, compte apporter à la loi précitée du 6 janvier 1996.

¹ Organisation non-gouvernementale de développement agréée.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Le Conseil d'État constate que l'article 5 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire – dont le Conseil d'État a été saisi en parallèle au projet de règlement grand-ducal sous examen² –, vise à remplacer le libellé actuellement en vigueur et supprime le texte pouvant fournir la base légale à un règlement grand-ducal déterminant un plafond financier annuel pour un cofinancement.

Les dispositions concernant le plafond annuel de la contribution de l'État dans le cadre d'un projet de cofinancement prévues à l'article 1^{er}, comme par ailleurs celles concernant la durée prévisionnelle d'un projet prévues à l'article 2 et le contrôle des comptes annuels de l'ONGD prévues à l'article 3 manqueront dès lors à l'avenir de base légale et risqueront de ce fait d'encourir la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution.

Ainsi que le Conseil d'État l'a exposé aux considérations générales, les subsides versés aux ONGD constituent une matière réservée à la loi et il demande en conséquence de reprendre les dispositions des articles sous avis au projet de loi modifiant la loi précitée du 6 janvier 1996. Si les auteurs décident de ne pas suivre le Conseil d'État dans sa demande, il y a lieu de prévoir dans la loi précitée du 6 janvier 1996 une base légale aux articles sous examen correspondant à la volonté du constituant selon laquelle « les principes et les points essentiels » restent du domaine de la loi formelle.

Le Conseil d'État note encore que la durée prévisionnelle maximale d'un projet introduit sous cofinancement est ramenée de cinq à trois ans, sans que cette modification ne soit expliquée au commentaire des articles.

À l'article 3, les auteurs introduisent un double seuil pour l'examen des comptes annuels des ONGD bénéficiant d'un cofinancement. Dorénavant, les ONGD jouissant d'un cofinancement annuel de plus de 100.000 euros, mais de moins de 500.000 euros, doivent se soumettre à un contrôle des comptes selon la norme internationale relative aux missions d'examen limité. Au-delà du seuil des 500.000 euros, le contrôle des comptes doit se faire conformément aux normes d'audit internationales adoptées par la Commission de surveillance du secteur financier.

Afin de préciser que c'est à l'ONGD de remettre le rapport d'audit au ministre, le Conseil d'État propose encore de libeller la dernière phrase de l'article sous revue de la façon suivante :

« 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 ayant la Coopération et l'Action humanitaire dans ses attributions, ci-après dénommé « le ministre ». »

² Voir avis n° CE : 52.175 de ce jour (dossier parl. n° 7143).

Article 4

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que dans son avis de ce jour, il a proposé d'intégrer la disposition sous revue à l'article 7 de la loi en projet³.

Articles 5 à 7

La base légale des critères applicables à la conclusion d'un accord-cadre figure à l'article 19 de la loi précitée du 6 janvier 1996.

Tout en renvoyant à ses développements à l'égard des articles 1^{er} à 3, le Conseil d'État demande aux auteurs de veiller à ce que les dispositions des articles 5 à 7 soient reprises au projet de loi modifiant la loi précitée du 6 janvier 1996. Si les auteurs décident de ne pas suivre le Conseil d'État dans cette demande, il y a lieu de prévoir dans la loi précitée du 6 janvier 1996 une base légale aux articles sous examen, conforme aux dispositions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Par ailleurs, le Conseil d'État note que les conditions d'accès à l'accord-cadre sont changées de façon à ce que les ONGD doivent dorénavant avoir réalisé un nombre moins important de projets (six au lieu de neuf), pour un montant plus important (600.000 euros au lieu de 360.000 euros). Le volume financier moyen des projets que l'ONGD doit avoir mis en œuvre, passe dès lors de 40.000 euros à 100.000 euros.

En outre, 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 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.

Article 8

La disposition prévue à l'article sous examen n'apportant pas de plus-value normative à la disposition de l'article 4 de la loi précitée du 6 janvier 1996, peut être omise.

Article 9

Au regard des articles 1^{er} et 6 du projet sous avis, la disposition sous examen est superfétatoire et peut dès lors être supprimée.

Article 10

Dans son avis de ce jour⁴, le Conseil d'État a proposé de reprendre la disposition sous revue à l'article 13 de la loi précitée du 6 janvier 1996.

³ Projet de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire (dossier parl. n° 7143).

⁴ *Idem.*

Articles 11 à 12

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il n'est pas indiqué de procéder à des groupements d'articles qui ne justifieraient pas la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté ou la facilité de consultation du texte.

Article 5

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 « du même règlement », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Par ailleurs, les énumérations sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 juin 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes