

Projet de règlement grand-ducal

- 1) modifiant l'arrêté grand-ducal du 29 juin 1923 portant règlement du service consulaire et introduction de certaines taxes à percevoir par les agents du corps consulaire ; et**
- 2) abrogeant le règlement grand-ducal du 27 mai 1997 portant application de la décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 19 décembre 1995 concernant la protection des citoyens de l'Union Européenne par les représentations diplomatiques et consulaires**

Avis du Conseil d'État

(16 janvier 2018)

Par dépêche du 15 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 des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, un texte de la directive à transposer avec un tableau de concordance ainsi qu'un texte coordonné de l'arrêté grand-ducal modifié du 29 juin 1923 portant règlement du service consulaire et introduction de certaines taxes à percevoir par les agents du corps consulaire¹.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal vise à transposer en droit luxembourgeois la directive 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne non-représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE². Il s'agit, selon les auteurs, de confirmer et de clarifier « le rôle et la dimension consulaire que les autorités diplomatiques et consulaires luxembourgeoises accordent aux citoyens européens ».

La base légale du projet de règlement sous avis est l'article 6 de la loi du 20 avril 1923 concernant la promulgation de règlements consulaires et l'introduction de certaines taxes à percevoir par les agents du corps consulaire qui dispose que « indépendamment des cas où la loi aurait disposé à cet égard, des règlements d'administration publique détermineront

¹ Mémorial A – n° 31 du 6 juillet 1923, p. 337-339.

² Décision 95/553/CE des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 19 décembre 1995, concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires.

les droits et devoirs des consuls ». L'arrêté grand-ducal du 29 juin 1923 portant règlement du service consulaire et introduction de certaines taxes à percevoir par les agents du corps consulaire détaille ces droits et devoirs. La loi du 16 août 1966 portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique relative à la coopération dans le domaine consulaire, signée à Bruxelles le 30 septembre 1965³, prévoit que la protection et la défense des intérêts consulaires luxembourgeois peuvent être assurées par des fonctionnaires consulaires belges.

L'article 20, paragraphe 2, point c), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), octroie le droit spécifique aux citoyens de l'Union européenne de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatique et consulaire d'un autre État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État membre. L'article 23 de ce même Traité prévoit l'adoption de directives établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne non représentés.

Les détails de la coopération en matière consulaire entre les États membres de l'Union européenne ont été réglés par la décision 95/553/CE qui a été rendue applicable en droit national par le règlement grand-ducal du 27 mai 1997⁴ que le projet de règlement sous examen vise à abroger.

Le règlement en projet vise à transposer la directive précitée en modifiant l'arrêté grand-ducal précité du 29 juin 1923. Le Conseil d'État note que les auteurs ont transposé un certain nombre de dispositions qui sont de nature purement interétatique, ce qui n'est pas nécessaire. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Finalement, le Conseil d'État aimerait attirer l'attention sur le fait qu'à certains endroits du projet, il a procédé au remplacement de l'expression « ministère des Affaires étrangères » par celle de « ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions », plus adéquate. Ainsi, dans un souci de cohérence et d'harmonisation du texte actuel, le Conseil d'État demande aux auteurs de procéder au même changement aux endroits où apparaissent les expressions désuètes telles le « Département des affaires étrangères » ou encore le « Directeur général des affaires étrangères ».

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article remplace l'article 16 de l'arrêté grand-ducal précité du 29 juin 1923.

Le paragraphe 1^{er} de cet article étend aux membres de la famille l'aide et la protection assurées par les consuls aux ressortissants luxembourgeois

³ Mémorial A n° 51 de 1966, p. 954.

⁴ Règlement grand-ducal du 27 mai 1997 portant application de la décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 19 décembre 1995 concernant la protection des citoyens de l'Union Européenne par les représentations diplomatiques et consulaires (Mémorial A n° 49 de 1997, p. 1612-1616).

afin de tenir compte, selon les auteurs, du droit à la vie privée et familiale reconnu à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne «et compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant», conformément à l'article 24 de cette même Charte et à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler quant au fond. En ce qui concerne la forme, il demande aux auteurs de reformuler les alinéas 1 et 3 du paragraphe 1^{er} en remplaçant les termes « ministère des Affaires étrangères » par « ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions ».

Le paragraphe 2 de l'article sous examen étend la protection consulaire luxembourgeoise aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne non représenté dans un pays tiers dans les mêmes conditions que celles s'appliquant aux Luxembourgeois. Pour faciliter la lecture, le Conseil d'État recommande aux auteurs de reformuler le paragraphe 2 alinéa 2 de la manière suivante :

« Par citoyen non représenté, on entend tout citoyen ayant la nationalité d'un État membre de l'Union européenne qui n'est pas représenté dans un pays tiers, parce que cet Etat soit n'y dispose pas d'une ambassade ou d'un consulat établi de façon permanente, soit y dispose d'une ambassade, d'un consulat ou d'un consulat honoraire mais qui n'est pas en mesure d'assurer une protection consulaire effective dans une situation donnée. »

Le paragraphe 3 définit le rôle du consul honoraire.

Afin de clarifier le sens de ce paragraphe, le Conseil d'État demande aux auteurs de retenir la formulation suivante :

« Sur initiative ou après autorisation du ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions ou de la mission diplomatique de laquelle ils relèvent, les consuls honoraires peuvent, dans des cas exceptionnels, fournir une assistance consulaire aux Luxembourgeois et à leurs membres de famille. »

Article 2

Cet article insère un nouvel article 16*bis* dans le texte de l'arrêté grand-ducal précité du 29 juin 1923 et définit la notion de « membre de famille », utilisée dans l'article 1^{er}. La définition utilisée par les auteurs reprend celle de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui est de nature assez restrictive puisqu'elle limite les membres de la famille aux ascendants et descendants directs du citoyen et de son conjoint ou partenaire. En ce qui concerne l'application de cette définition aux citoyens de l'Union européenne, le Conseil d'État se demande si les auteurs ne restreignent pas le champ d'application de la directive qui, elle, ne définit pas les « membres de la famille ». À défaut d'indications dans le commentaire des articles des exigences posées par la Commission européenne, le Conseil d'État n'est pas en mesure de se prononcer sur la compatibilité de la modification proposée avec le droit de l'Union européenne.

Article 3

Cet article introduit un chapitre nouveau dans l'arrêté précité du 29 juin 1923 relatif à l'assistance consulaire.

Concernant le nouvel article 37*bis*, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État recommande aux auteurs de reformuler le début de la phrase de la façon suivante :

« 1. Les consuls prêteront assistance, dans la mesure du possible, aux Luxembourgeois à l'étranger, ainsi qu'aux ressortissants de l'Union européenne non représentés qui se trouvent en situation de détresse ou de difficulté, notamment dans les cas suivants : ... ».

Concernant le nouvel article 37*ter*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « à charge du demandeur » au lieu de « engagée par le demandeur ». À l'alinéa 2, il s'agit de consulter le « ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions » et non pas le « ministère des Affaires étrangères ». La même observation s'applique au paragraphe 2, alinéa 2.

En ce qui concerne le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, du nouvel article 37*ter*, le Conseil d'État rappelle que tout remboursement se fait par l'État luxembourgeois et non par un ministère spécifique, et propose donc de reformuler la première phrase de la façon suivante :

« Le consul sera remboursé par l'État luxembourgeois des dépenses effectuées. »

L'alinéa 3 du même paragraphe relatif à la procédure de remboursement par la Trésorerie de l'État peut par ailleurs être omis du règlement grand-ducal en projet pour trouver sa place dans une note interne.

Les dispositions figurant dans le paragraphe 4 sont de nature purement interétatique et n'ont dès lors pas besoin d'être transposées en droit national.

Concernant l'article 37*quater*, celui-ci dispose que « les Luxembourgeois qui se retrouvent en cas de détresse dans un pays où le Grand-Duché n'est pas représenté, peuvent solliciter une protection consulaire auprès d'une représentation belge, sur base de la Convention relative à la coopération dans le domaine consulaire de 1965, voire d'un autre État membre de l'Union européenne. ». Le Conseil d'État note que l'article 7, point 2, de la directive prévoit effectivement qu'« un État membre peut représenter un autre État membre de façon permanente et les ambassades ou consulats des États membres peuvent, lorsque cela est jugé nécessaire, conclure des arrangements pratiques en vue d'un partage des responsabilités lorsqu'il s'agit d'accorder une protection consulaire à des citoyens non représentés. ». Le libellé de l'article sous examen est cependant trop vague et ne permet pas de savoir si les Luxembourgeois sont obligés de s'adresser en priorité aux autorités belges ou s'ils ont la possibilité d'effectuer un autre choix, même si la Belgique est représentée dans le pays où ils se trouvent. Le Conseil d'État insiste à ce que cet article soit rendu plus clair afin de répondre au principe de la sécurité juridique.

Le paragraphe 3 peut être omis en ce sens qu'il contient, d'une part, des dispositions pouvant figurer dans une circulaire interne, et, de l'autre, des obligations purement interétatiques ne nécessitant pas de transposition en droit national.

Concernant l'article 37*quinquies*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire en début de phrase « le consul » au lieu de « un consul ». La fin de la phrase devrait par ailleurs être formulée de la manière suivante:

« ... et concernant les membres de la famille auxquels la protection consulaire devrait également être accordée. ».

À l'alinéa 2, il convient de préciser que, dans les cas d'extrême urgence, où la consultation par le consul ne peut pas se faire avant que l'assistance ne soit fournie, cette consultation doit néanmoins se faire a posteriori.

Le paragraphe 2 peut être omis puisqu'il ne contient que des dispositions de nature purement interétatique. Il en va de même de l'article 37*sexies*.

Concernant l'article 37*septies*, paragraphe 2, il convient de remplacer l'expression « le citoyen de l'Union en question » par « le citoyen non représenté ». L'expression « autorités diplomatiques ou consulaires » est à remplacer par « agents diplomatiques ou consulaires ».

Le paragraphe 3 devrait être formulé de la façon suivante :

« En ce qui concerne les membres de la famille, leur identité et l'existence d'un lien de parenté peuvent être prouvées par tout moyen, y compris des vérifications effectuées auprès des agents diplomatiques ou consulaires de l'État membre dont les citoyens ont la nationalité. ».

Il n'est en effet pas correct de restreindre la protection des membres de la famille aux personnes qui sont à même de prouver leur identité par la production d'un passeport ou d'une carte d'identité (visés au paragraphe 1^{er}) et d'exclure ceux qui doivent être identifiés par les autres moyens visés au paragraphe 2.

Le nouvel article 37*octies* est relatif aux « cas » ou « situations » de crise à l'occasion desquels les procédures sont simplifiées. Le Conseil d'État recommande aux auteurs de clarifier dans le texte le fait que cet article comporte des dérogations par rapport aux dispositions applicables en dehors de « cas » ou de « situations » de crise. La notion de crise n'est pas définie dans le projet de règlement grand-ducal sous avis, alors que la directive, dans son considérant 28, évoque « des situations (...) qui nécessitent notamment une intervention rapide pour un nombre considérable de citoyens ».

Le Conseil d'État comprend donc qu'il existe une différence entre les situations de crise qui sont plutôt de nature collective et les cas de difficulté ou de détresse individuels.

Les alinéas 2, 3, 5 et 6 peuvent être omis vu qu'ils ne contiennent que des engagements interétatiques.

L'alinéa 4 devra quant à lui être reformulé de la manière suivante :

« Lorsque l'État luxembourgeois a prêté assistance à un citoyen non représenté ou aux membres de la famille de ce dernier, il peut réclamer à ce citoyen le remboursement des dépenses effectuées, nonobstant les procédures de remboursement interétatiques existantes par ailleurs. »

Articles 4 et 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Il convient d'écrire aux endroits occurrents du projet « ministère des Affaires étrangères et européennes »,

Les seuls termes à mettre en caractères italiques dans les textes normatifs sont les locutions latines et les qualificatifs *bis*, *ter*, *quater*, etc.

Par ailleurs, il est rappelé que les textes normatifs s'écrivent dans le mode de l'indicatif présent et pas dans celui du futur simple. Cette observation vaut pour l'ensemble du projet sous examen.

Intitulé

Comme l'arrêté grand-ducal précité du 29 juin 1923 a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur, il convient d'ajouter le terme « modifié » avant la date du « 29 juin 1923 ».

Préambule

Concernant le fondement légal, il est rappelé que les actes sont référés au préambule dans l'ordre suivant : Constitution, codes, lois, traités internationaux, normes de droit dérivé européen directement applicables, règlements grand-ducaux, règlements ministériels. Il convient dès lors d'écrire ledit fondement dans l'ordre qui suit :

« Vu la loi du 20 avril 1923 concernant la promulgation de règlements consulaires et l'introduction de certaines taxes à percevoir par les agents du corps consulaire et notamment son article 6⁵ ;

Vu la loi du 16 août 1966 portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique relative à la coopération dans le domaine consulaire, signée à Bruxelles le 30 septembre 1965 ;

Vu la directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE ; »

Quant au fondement procédural, la référence à la consultation du Conseil d'État n'est pas à écrire en italique. Par ailleurs, il faut écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

⁵ **Art. 6.** Indépendamment des cas où la loi aurait disposé à cet égard, des règlements d'administration publique détermineront les droits et devoirs des consuls.

Ces règlements pourront prévoir l'allocation aux consuls d'indemnités, ainsi que l'établissement de taxes qui seront perçues par les agents consulaires lors de la passation d'actes ou de la prestation de services déterminés, et dont une partie pourra être remise aux agents percepteurs, suivant une formule que les règlements arrêteront.

Article 1^{er}

Comme l'arrêté grand-ducal précité du 29 juin 1923 a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur, il convient d'ajouter le terme « modifié » avant la date du « 29 juin 1923 ».

Article 2

Les auteurs se réfèrent alternativement au « membre de famille » tout comme au « membre de la famille ». Il convient d'uniformiser cette expression dans tout le projet sous examen sachant que la directive utilise l'expression « membre de la famille ».

Au paragraphe 1^{er}, point b), du nouvel article 16*bis*, que l'article sous revue tend à ajouter au texte actuel, il convient d'ajouter à l'intitulé de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats le terme, « modifiée » étant donné que la loi dont question a depuis son entrée en vigueur déjà fait l'objet de plusieurs modifications.

Au paragraphe 2, il faut écrire « Union européenne », sa dénomination n'ayant pas fait l'objet d'une abréviation dans le texte. Cette observation vaut pour l'ensemble du projet sous examen.

Article 3

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ...

La référence à un paragraphe se fait en écrivant « paragraphe 1^{er} » et non « paragraphe 1 ». Cette observation vaut aux endroits occurants du projet sous examen.

Article 5

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 16 janvier 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes