

Projet de loi

portant approbation du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, fait à New York, le 31 mai 2001

Avis du Conseil d'État

(20 décembre 2019)

Par dépêche du 26 mars 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et du protocole à approuver, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte du protocole à approuver.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet d'approuver le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, fait à New York, le 31 mai 2001.

D'après les auteurs, « [l]'objectif du Protocole est de promouvoir, de faciliter et de renforcer la coopération entre les États Parties en vue de prévenir, de combattre et d'éradiquer la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces et munitions ».

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Dans son alinéa 1^{er}, l'article sous examen autorise le Gouvernement à faire une déclaration précise, dont les termes sont fixés par la disposition sous examen comme suit :

« [...] le ministre ayant la Justice dans ses attributions est désigné comme point de contact unique pour le Grand-Duché de Luxembourg ».

Le Conseil d'État tient à rappeler qu'il appartient au seul Grand-Duc d'organiser son Gouvernement, en vertu de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution. La loi ne saurait ainsi pas conférer des compétences à un membre du Gouvernement que celui-ci ne s'est pas vu attribuer par le Grand-Duc par l'arrêté grand-ducal portant constitution des ministères. La compétence visée ne concerne en effet pas le ministre ayant la Justice dans ses attributions, mais celui qui a les Armes dans ses attributions.

L'article sous examen pose encore un autre problème, ayant trait à la nature de la déclaration.

En effet, l'article 13, paragraphe 2, stipule que « chaque État Partie désigne un organisme national ou un point de contact unique chargé d'assurer la liaison avec d'autres États Parties pour les questions relatives au présent Protocole ». Or, sur le plan international, une telle désignation ne s'effectue pas par la voie d'une déclaration, mais par simple notification de la part du Gouvernement au dépositaire de l'accord. Elle relève de l'exécution des traités que l'article 37 de la Constitution réserve au Grand-Duc. Le terme « déclaration » est dès lors mal approprié dans ce contexte.

Aussi, s'il revenait au législateur de conférer des compétences aux autorités judiciaires, à des administrations ou à des établissements publics pour la mise en œuvre des traités internationaux, une autorisation donnée par la Chambre des députés au Gouvernement de faire une déclaration en ce sens ne serait pas suffisante pour leur conférer une telle compétence.

S'il était nécessaire de conférer une compétence à un organe spécifique dont celui-ci ne disposerait pas encore, il conviendrait d'abord de conférer, au plan national, cette compétence à l'organe visé, de sorte que le Gouvernement puisse, par la suite, effectuer une notification de cette désignation. Là encore, une autorisation de la Chambre des députés au Gouvernement d'effectuer une telle notification est exclue, celle-ci relevant de la seule compétence du Gouvernement.

S'il s'agissait d'une déclaration qui affecte les effets juridiques de l'accord soumis pour approbation à la Chambre des députés et ainsi l'étendue des engagements internationaux du Luxembourg, elle s'apparenterait à une réserve et devrait dès lors bien entendu faire l'objet d'une approbation par cette dernière.

Ces observations valent également au regard de l'alinéa 2 de l'article sous examen qui vise à réglementer la modification ultérieure de la désignation du point de contact. En effet, le législateur ne saurait empiéter sur les compétences du Grand-Duc directement conférées à celui-ci par la Constitution, en l'occurrence l'exécution des traités lui réservée par l'article 37, alinéa 4, de la Constitution.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous examen pour violation des articles 37 et 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution et demande l'omission de cette disposition.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Traditionnellement, le texte de l'article commence dans la même ligne.

Article 1^{er}

Le Conseil d'État suggère de compléter l'article sous examen par les termes « , ci-après « Protocole ». »

Article 2

Le texte figurant entre guillemets n'est pas à rédiger en caractères italiques.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 20 décembre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu