

**Projet de règlement grand-ducal
relatif au Comité Prostitution**

Avis du Conseil d'État

(13 décembre 2022)

Par dépêche du 8 novembre 2022, 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 la ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le Conseil d'État se doit de signaler qu'il ne ressort ni du dossier ni de la lettre de saisine du Conseil d'État quels avis ont été demandés, le visa afférent du préambule du projet de règlement grand-ducal sous examen faisant défaut. Il est signalé que, dans la mesure où la loi impose la consultation des chambres professionnelles affectées, ces avis constituent une obligation légale dont le non-respect risque pour le règlement grand-ducal en projet d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis est relatif au « Comité Prostitution », créé par l'article 1^{er} de la loi du 28 février 2018 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles et modifiant : 1) le Code de procédure pénale, 2) le Code pénal.

L'article 1^{er}, alinéa 7, de la loi précitée du 28 février 2018 dispose qu'« [u]n règlement grand-ducal précise sa composition et détermine son organisation et son fonctionnement. »

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a dès lors pour objet de régler la composition, les missions, l'organisation et le fonctionnement du « Comité Prostitution ». En ce qui concerne les dispositions réglementaires relatives aux missions, celles-ci soulèvent des questions de conformité à la loi précitée du 28 février 2018. Le Conseil d'État y reviendra dans le cadre de l'examen des dispositions concernées.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} sous avis règle la composition du « Comité Prostitution ».

À titre préliminaire, le Conseil d'État demande de viser les « membres effectifs » et non pas les « membres titulaires », d'autant plus qu'il s'agit de la terminologie utilisée à l'article 3.

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, les termes « et neuf membres suppléants » sont à supprimer étant donné que le paragraphe 2 prévoit un membre suppléant pour chaque membre effectif. S'y ajoute que les termes « dont un président et un vice-président » pourraient, dans la rédaction actuelle, être interprétés en ce sens que le président et le vice-président pourraient également être choisis parmi les membres suppléants.

Toujours au paragraphe 1^{er}, en ce qui concerne le point 4), le Conseil d'État se doit de signaler que le principe de l'autonomie communale consacré à l'article 107 de la Constitution et dans la Charte européenne de l'autonomie locale s'oppose à ce que le Grand-Duc impose à une commune le choix du service de cette commune qui sera représenté au sein d'un comité. Par conséquent, la disposition sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis à ne prévoir que la représentation de la seule commune de Luxembourg, le phénomène de la prostitution n'étant pourtant pas limité au territoire de cette commune. Il propose de remplacer le point 4) par un représentant du secteur communal, en ajoutant, au paragraphe 3, que celui-ci serait à proposer par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises.

En ce qui concerne les représentants composant le Comité, le Conseil d'État note, pour ce qui est des représentants de la société civile, figurant au point 7), que ceux-ci ne sont pas prévus à l'article 1^{er}, alinéa 6, de la loi précitée du 28 février 2018, de telle sorte que la composition n'est pas conforme à cette disposition. Il y a dès lors lieu d'adapter la terminologie en visant des représentants du secteur social.

Le paragraphe 2 n'appelle pas d'observation.

Au sujet du paragraphe 3, le Conseil d'État estime que la disposition n'est pas rédigée de manière suffisamment précise étant donné qu'il ne ressort pas clairement de la disposition sous examen par qui chaque membre du « Comité Prostitution » est proposé. Le Conseil d'État demande que le paragraphe 3 soit reformulé afin qu'il en ressorte clairement qui propose quel représentant en vue de sa nomination.

Toujours au paragraphe 3, le Conseil d'État estime qu'il convient de préciser les règles relatives à la proposition et à la nomination des membres du « Comité Prostitution ». Ainsi, il résulte de la disposition sous avis qu'un membre du « Comité Prostitution » est à la fois proposé et nommé par le même membre du Gouvernement. Cette situation est à clarifier.

Par ailleurs, en raison de l'absence de précision du projet de règlement grand-ducal sous avis, le Conseil d'État est aussi amené à se poser d'autres questions. Qu'en est-il de l'hypothèse où un membre du « Comité Prostitution » ne peut s'acquitter de ses obligations ? Sera-t-il alors révoqué ? Dans l'affirmative, par quelle procédure ? Un nouveau représentant est-il alors nommé ? Celui-ci termine-t-il le mandat de son prédécesseur ou

commence-t-il un nouveau mandat quinquennal ? Et *quid* si un représentant ne souhaite plus faire partie du « Comité Prostitution » ? Peut-il démissionner et, dans l'affirmative, dans quelles conditions ?

Article 2

Au sujet du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État se doit de signaler que l'article 1^{er} de la loi précitée du 28 février 2018 définit suffisamment les missions du « Comité Prostitution », de sorte que leur reprise, quoique dans d'autres termes, dans le projet de règlement grand-ducal sous avis est superfétatoire et peut dès lors être supprimée.

Au paragraphe 2, la deuxième phrase précise que le « Comité Prostitution » peut joindre au rapport « toute recommandation qu'il juge utile. » Aux yeux du Conseil d'État, cette précision est superflue dans la mesure où cette prérogative résulte de l'article 1^{er}, alinéa 5, de la loi précitée du 28 février 2018, selon lequel le comité « soumet au Gouvernement toutes les propositions qu'il juge utiles. » La deuxième phrase constitue donc une redite de la loi, de sorte qu'il y a lieu de la supprimer.

Article 3

Au sujet du président et du vice-président du « Comité Prostitution », le Conseil d'État se demande qui est visé par les termes « [l]e membre effectif désigné par le ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions » et les termes « le membre effectif désigné par le ministre ayant la Justice dans ses attributions ». En effet, tous les membres du « Comité Prostitution » sont nommés par le ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions. Si les auteurs souhaitent préciser que deux des membres visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 1), occupent les postes respectivement de président et de vice-président du « Comité Prostitution », le Conseil d'État demande à s'en tenir à la terminologie utilisée dans cette disposition, en écrivant « représentant du ministre [...] ».

Article 4

Le Conseil d'État signale que la disposition sous examen reprend l'article 1^{er}, alinéa 4, de la loi précitée du 28 février 2018, et rappelle qu'une disposition qui n'a d'autre objet que de rappeler une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphasant, n'a pas sa place dans les règlements. Partant, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis de supprimer l'article 4.

Article 5

L'article 5 du projet de règlement grand-ducal sous avis est la première disposition relative au fonctionnement du « Comité Prostitution ». Son alinéa 1^{er} n'appelle pas d'observation. À l'alinéa 2, le Conseil d'État se demande comment la convocation est effectuée et combien de temps à l'avance.

Article 6

Concernant l'emploi du terme « décisions » à la première phrase de la disposition sous avis, le Conseil d'État préconise l'emploi du terme « résolution », d'ailleurs retenu à l'article 3, alinéa 2, deuxième phrase, étant

donné que le « Comité Prostitution » n'est pas une autorité administrative appelée à prendre des décisions. Partant, il y a lieu de remplacer le terme « décisions » par celui de « résolutions ».

Le Conseil d'État signale aussi que, contrairement à d'autres textes similaires, un nombre minimal de membres présents pour délibérer valablement n'est pas prévu. À ses yeux, il y a lieu de compléter la disposition sous examen en ce sens.

Articles 7 et 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour ce qui est du groupement d'articles sous forme de chapitres, les intitulés de ceux-ci sont à faire précéder de tirets, pour écrire par exemple « **Chapitre 1^{er} – Composition** ».

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations. À titre d'exemple, l'article 1^{er} se lira comme suit :

« **Art. 1^{er}** (1) [...] :

1° [...] ;

2° [...] ;

3° [...] ;

4° [...] ;

5° [...] ;

6° [...] ;

7° [...].

(2) [...].

(3) [...]. »

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Les noms propres, y compris ceux de peuples, prennent la majuscule, sauf lorsqu'ils sont employés en tant qu'adjectifs. Les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule. Partant, il y a lieu d'écrire par exemple « Police grand-ducale », « Direction des affaires sociales de la Ville de Luxembourg », « Service DropIn de la Croix-Rouge luxembourgeoise », « Service HIV Berodung de la Croix-Rouge luxembourgeoise », et « ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions ».

Préambule

Au fondement légal, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il faut ajouter un deux-points après le terme « modifiant ». Cette observation vaut également pour l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire.

Toujours au fondement légal, et pour autant qu'un acte n'est pas visé

dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

À l'endroit des ministres proposant, il faut écrire « Ministre » avec une lettre initiale majuscule à deux reprises, ajouter une virgule avant les termes « et après délibération » et remplacer le point final par un point-virgule.

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, le Conseil d'État suggère de supprimer le terme « le » après le terme « ci-après ». En outre, il est suggéré d'insérer une virgule entre les termes « dont un président et un vice-président » et les termes « qui se répartissent comme suit ».

Au paragraphe 1^{er}, point 5, le terme « DROPIN » est à remplacer par « DropIn ».

Au paragraphe 3, première phrase, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir. Par ailleurs, dans le cadre de renvois à des endroits à l'intérieur du dispositif, l'emploi d'un terme tel que « susmentionnés » est à écarter. Mieux vaut viser l'endroit en question avec précision, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 2

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article. Par ailleurs, le numéro d'article est à faire suivre d'un point.

Au paragraphe 1^{er}, point 1, il y a lieu d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 1^{er}, point 2.

Au paragraphe 2, et conformément à l'observation générale afférente ci-avant, il y a lieu d'écrire « sous les points 1^o à 3^o ».

Article 3

Le Conseil d'État suggère de remplacer l'intitulé d'article comme suit :
« Présidence, vice-présidence et secrétariat. »

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'insérer une virgule avant et après les termes « en cas d'empêchement ». Par analogie, cette remarque vaut également pour l'article 6, deuxième phrase.

Article 8

Lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de ... ».

La virgule après le terme « règlement » est à supprimer.

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 21 votants, le 13 décembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz