

Projet de règlement grand-ducal

portant modification du règlement grand-ducal modifié du 27 septembre 2008 relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia)

Avis du Conseil d'État

(7 mai 2019)

Par dépêche du 23 avril 2019, 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 le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière et d'un texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 27 septembre 2008 relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia).

Conformément aux dispositions de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales, qui confère la base légale au règlement grand-ducal en projet, la Commission des affaires étrangères et européennes, de la coopération, de l'immigration et de l'asile de la Chambre des députés a approuvé, lors de sa réunion du 3 avril 2019, l'initiative du Gouvernement à l'origine du projet de règlement grand-ducal. La lettre de saisine atteste cet accord dont le Conseil d'État a par ailleurs pris connaissance.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique entend modifier le règlement grand-ducal modifié du 27 septembre 2008 relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia) en vue, d'une part, de prolonger la durée de la participation luxembourgeoise à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie et, d'autre part, d'augmenter la contribution luxembourgeoise en effectifs à deux membres de la Police grand-ducale. Le règlement grand-ducal précité du 27 septembre 2008 a fait l'objet de huit modifications visant principalement à prolonger la durée de la participation luxembourgeoise à la mission en question. La dernière modification du règlement grand-ducal précité du 27 septembre 2008, qui date du 1^{er} août 2018, a ainsi prolongé la mission d'observation jusqu'au 19 août 2019.

À cet égard, il convient de relever que la décision (PESC) 2018/1884 du Conseil du 3 décembre 2018 prorogeant et modifiant la décision 2010/452/PESC concernant la mission d'observation de l'Union européenne

en Géorgie (EUMM Georgia)¹, ci-après « décision (PESC) 2018/1884 », a notamment pour objet de proroger le mandat de la mission jusqu'au 14 décembre 2020.

Observations préliminaires sur le texte en projet

Préambule

Le premier visa renseignant le fondement légal du projet de règlement grand-ducal sous revue renvoie à tort à l'article 9 de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales. L'article 9 est à remplacer par l'article 2 de la même loi².

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue vise à prolonger la participation du Luxembourg à la mission en Géorgie « jusqu'à échéance du mandat de la mission » sans toutefois préciser la date exacte d'échéance du mandat en question.

Or, conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 juillet 1992 qui sert de base légale au projet sous avis, il y a lieu de déterminer dans le règlement grand-ducal les « modalités d'exécution » de la loi et, par voie de conséquence, la limite temporelle de la mission³.

Le Conseil d'État rappelle que l'observation relative à la nécessité de préciser une limite temporelle évoquée ci-dessus a déjà été formulée à plusieurs reprises, et ce notamment dans son avis du 25 mars 2016 portant sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission spéciale d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe menée en Ukraine (doc. parl. n° 6966¹), devenu le

¹ JO L 308/41 du 4 décembre 2018.

² Art. 2. (1) La participation à une opération pour le maintien de la paix peut comprendre :

- des contributions financières ou en nature,
- des contributions logistiques,
- l'envoi de contingents civils,
- l'envoi de contingents de la Force publique.

(2) Le Gouvernement en Conseil peut décider d'intégrer ou de rattacher les contingents luxembourgeois à ceux d'un autre État ou d'un groupe d'États.

(3) Pour chaque opération pour le maintien de la paix à laquelle le Luxembourg participe, un règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'État et de la Commission de travail de la Chambre des Députés détermine les modalités d'exécution de la présente loi.

³ Voir notamment :

1° Avis du Conseil d'État n° 51.651 du 21 juin 2016 sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieures au Mali ;

2° Avis 51.702 du 15 juillet 2016 sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la prolongation de la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne « EUCAP Sahel Niger » ;

3° Avis du Conseil d'État n° 51.743 du 29 novembre 2016 sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieures en Ukraine.

règlement grand-ducal du 29 avril 2016⁴, dans son avis du 21 juin 2016 portant sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieure au Mali (doc. parl. n° 6991¹), devenu le règlement grand-ducal du 15 septembre 2016⁵, dans son avis du 15 juillet 2016 portant sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la prolongation de la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne « EUCAP Sahel Niger » (doc. parl. n° 7002¹), devenu le règlement grand-ducal du 4 octobre 2016⁶ ainsi que dans son avis du 29 novembre 2016 portant sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieures en Ukraine (doc. parl. n° 7012¹), devenu le règlement grand-ducal du 15 décembre 2016⁷.

À défaut de préciser la limite temporelle du mandat, le Conseil d'État donne à considérer que le règlement grand-ducal en projet risque de s'exposer à la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Dans ce contexte, il est rappelé que la décision (PESC) 2018/1884 prévoit que le mandat de la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie est prorogé jusqu'au 14 décembre 2020. À titre de solution, il est recommandé aux auteurs d'aligner la durée de la participation luxembourgeoise sur la durée prévue par la décision (PESC) 2018/1884 en libellant l'article 1^{er} comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Le Luxembourg participe à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia) jusqu'au 14 décembre 2020. »

Articles 2 à 4

Sans observation.

Article 5

Il convient d'adapter le libellé de l'article sous avis en remplaçant les termes « sa mission » par les termes « leur mission ».

Article 6

Comme il l'avait déjà noté dans son avis n° 51.651 du 21 juin 2016 sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de

⁴ Règlement grand-ducal du 29 avril 2016 relatif à la participation du Luxembourg à la mission spéciale d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe menée en Ukraine (Mém. A – n° 82 du 6 mai 2016).

⁵ Règlement grand-ducal du 15 septembre 2016 relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieure au Mali (Mém. A – n° 199 du 21 septembre 2016).

⁶ Règlement grand-ducal du 4 octobre 2016 relatif à la prolongation de la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne EUCAP Sahel Niger (Mém. A- n° 209 du 13 octobre 2016).

⁷ Règlement grand-ducal du 15 décembre 2016 relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieures en Ukraine (Mém. A – n° 265 du 21 décembre 2016).

sécurité intérieures au Mali⁸ à propos d'une disposition analogue, le Conseil d'État considère que l'article sous avis est sans apport normatif propre puisque le principe de l'impartialité dont doivent faire preuve les membres de la Police grand-ducale découle de leur statut, c'est-à-dire de la loi. Il est dès lors superfétatoire de rappeler ce principe dans un règlement grand-ducal. L'article sous revue est par conséquent à supprimer et les articles subséquents sont à renuméroter.

Article 7

Si les modifications apportées par l'article sous avis n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État, il note toutefois, en ce qui concerne la deuxième phrase de l'article 7 du règlement grand-ducal précité du 27 septembre 2008 prévoyant que « [l]es frais de transport sont à charge de l'État », que cette disposition est superfétatoire, car redondante par rapport au règlement grand-ducal du 14 juin 2015 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'État. Il avait déjà exprimé cette position dans son avis précité du 29 novembre 2016 sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieures en Ukraine.

Article 8

Les modifications prévues par l'article sous revue n'appellent pas d'observation. En ce qui concerne le « congé spécial de fin de mission » prévu à l'article 8 du règlement grand-ducal précité du 27 septembre 2008, le Conseil d'État note que le projet de loi n° 7325⁹ vise à répondre aux exigences découlant de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution en conférant une base légale au congé en question par le biais de l'introduction d'un nouvel article 17*bis* dans la loi précitée du 27 juillet 1992.

Article 9

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Après la citation complète de l'intitulé du règlement qu'il s'agit de modifier à l'article 1^{er} du règlement en projet, les modifications subséquentes à apporter à cet acte se limitent à indiquer « du même règlement » en omettant le terme « grand-ducal », ceci aux articles 2 et 3.

⁸ Avis du Conseil d'État n° 51.651 du 21 juin 2016 sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieures au Mali.

⁹ Projet de loi portant modification : 1. de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales ; 2. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 3. de la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires (doc. parl. n° 7325).

Préambule

En ce qui concerne le troisième visa, il convient de relever que les institutions, administrations, services, organismes etc., prennent une lettre majuscule au premier substantif et une lettre minuscule aux substantifs qui suivent. Par ailleurs, la virgule à la fin dudit visa est à remplacer par un point-virgule. Partant, il y a lieu d'écrire :

« Vu la décision du Gouvernement en conseil du 23 avril 2019 et après consultation le 3 avril 2019 de la Commission des affaires étrangères et européennes, de la coopération, de l'immigration et de l'asile de la Chambre des députés ; ».

Article 3

Pour caractériser l'énumération des dispositions modificatives, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

Au point 2, lorsque est visée la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Partant, il convient d'écrire « sont désignés par le ministre ayant la Police dans ses attributions ».

Article 6

La phrase liminaire de l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 6.** L'article 6 du même règlement est remplacé comme suit : ».

Article 8

Le Conseil d'État suggère aux auteurs d'omettre le verbe « pouvoir », car celui-ci n'a pas d'apport normatif, et de libeller l'article sous examen comme suit :

« **Art. 8.** À l'article 8 du même règlement, les mots « Le membre de la Police grand-ducale peut, sur décision du Ministre compétent, bénéficiaire » sont remplacés par les mots « Les membres de la Police grand-ducale bénéficient, sur décision du ministre compétent, ».

Article 9

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 désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 9.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions, Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions et Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants,
le 7 mai 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu