

Proposition de loi

portant modification du Titre I. de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire

Avis du Conseil d'État

(27 mars 2026)

Par dépêche du 12 février 2025, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, élaborée par les députés Joëlle Welfring et Meris Sehovic.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique, une fiche financière ainsi que le texte coordonné de la loi que la proposition de loi sous revue tend à modifier.

Considérations générales

La proposition de loi a pour objet de consacrer dans la loi l'engagement du Grand-Duché de Luxembourg de dédier au moins un pour cent du revenu national brut à l'aide publique au développement. Selon les auteurs de la proposition, la finalité affichée réside dans une stabilisation de l'effort luxembourgeois en matière d'aide publique au développement dont il s'agit de « renforcer la prévisibilité et la transparence ».

Le Conseil d'État note que le Gouvernement a confirmé, dans son accord de coalition 2023-2028 « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken », l'objectif de consacrer un pour cent du revenu national brut à l'aide publique au développement, y compris l'aide humanitaire.

Le Conseil d'État voudrait d'emblée attirer l'attention des auteurs sur le fait que le libellé du dispositif tel qu'il est proposé peut faire l'objet de deux lectures.

Selon une première lecture, le dispositif peut être compris comme traduisant la volonté politique de voir le Grand-Duché de Luxembourg consacrer, chaque année, au moins un pour cent de la richesse nationale créée à l'aide publique au développement. La portée du dispositif serait, dans cette hypothèse, réduite à celle d'une simple motion adoptée par la Chambre des députés. Dans cette première perspective, la disposition serait partant dépourvue de toute portée normative et se bornerait à fixer un objectif à l'action du Grand-Duché de Luxembourg dans le domaine de l'aide au développement. La formulation choisie ne saurait, dans cette hypothèse, être interprétée comme instituant un engagement financier ferme et juridiquement contraignant, mais plutôt comme l'expression d'une volonté politique de s'en tenir à un objectif général en matière d'aide publique au développement. Cette lecture est confortée par la fiche financière, dans laquelle les auteurs soulignent que le Luxembourg consacre depuis de nombreuses années un

pour cent de son revenu national brut à l'aide publique au développement, que cet objectif est inscrit dans l'accord de coalition et que la proposition de loi, en elle-même, n'est pas de nature à grever le budget de l'État. Elle est également corroborée par l'emploi des termes « Grand-Duché de Luxembourg », lesquels confèrent une connotation politique à la disposition sous revue.

Le dispositif peut cependant également être lu dans une autre perspective qui met l'accent sur l'intention des auteurs de mettre en place « un cadre juridique contraignant », comportant un engagement financier aussi ferme que possible, qui serait destiné à éviter une réduction drastique de l'aide publique au développement en cas de retournement de majorité politique. Cette lecture est confortée par l'emploi du verbe « consacrer », dont il peut être déduit que l'engagement en cause ne saurait se limiter à une simple inscription des crédits nécessaires dans le budget, mais doit, au terme de l'exercice, avoir été effectivement respecté. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime pour sa part que c'est à tort que les auteurs considèrent que la proposition de loi sous avis ne comporterait pas de dispositions susceptibles de grever le budget de l'État, étant donné que l'article unique sous revue fixe un seuil minimal obligatoire, à savoir une contribution annuelle d'au moins un pour cent du revenu national brut à l'aide publique au développement, y compris l'aide humanitaire, pour une période non limitée dans le temps et cela contrairement à la situation actuelle où l'aide publique au développement est renouvelée année par année. La présentation d'une fiche financière serait dès lors nécessaire¹. Dans cette seconde approche, la disposition sous revue peut partant être lue comme traduisant l'intention manifeste et clairement exprimée des auteurs de la proposition de loi de créer un engagement financier juridiquement contraignant – les auteurs utilisent le terme d'engagement à plusieurs endroits de l'exposé des motifs et du commentaire de l'article unique – mettant l'aide publique au développement à l'abri de coupes abruptes comme on a pu les observer récemment à l'étranger dans le sillage de changements politiques. Les auteurs citent, pour illustrer leur propos, l'exemple de la réduction de l'aide publique au développement récemment opérée par le gouvernement américain.

Dans cette perspective, la proposition devrait dès lors respecter le cadre constitutionnel défini aux articles 117 et 118 de la Constitution en matière budgétaire.

Pour ce qui est de l'article 118 de la Constitution, le contenu substantiel en sera respecté dans la mesure où les crédits alloués à l'aide publique au développement continueraient à faire l'objet d'un vote annuel par la Chambre des députés.

Ensuite, l'article 117 précité exige tout d'abord que tout engagement financier important de l'État ainsi que toute charge grevant le budget de l'État

¹ L'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État prévoit dans ce contexte ce qui suit : « (1) Lorsque des projets ou propositions de loi, des projets d'amendement d'initiative parlementaire ou ministérielle ainsi que des projets de règlement comportent des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget, ils sont obligatoirement accompagnés d'un exposé des recettes et des dépenses nouvelles ou des modifications de recettes et de dépenses à prévoir au budget. Cet exposé comprend une fiche financière renseignant sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme. La fiche financière doit comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées, leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel. »

pour plus d'un exercice doivent être autorisés, respectivement établis par une loi spéciale.

Le Conseil d'État constate que la proposition de loi, même si elle procède par la voie d'une modification apportée à une loi en vigueur, à savoir la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire, a comme unique but la fixation d'un plancher pour le volume annuel de l'aide publique au développement et que, dès lors, elle peut, sans constituer une loi autonome, être qualifiée de loi spéciale.

Sur un autre point, le texte tel que proposé pose cependant problème par rapport audit article 117 de la Constitution. Le Conseil d'État se doit en effet de relever que la disposition, telle que proposée, ne satisfait pas aux exigences qui découlent de l'article 117 de la Constitution – s'agissant d'une matière réservée à la loi, les éléments essentiels du dispositif doivent impérativement figurer dans la loi – en ce qu'elle ne cerne pas avec la précision nécessaire l'enveloppe qui sera consacrée à l'aide publique au développement. Même s'il ne s'agit pas en l'occurrence d'une loi classique d'autorisation, mais plutôt d'une loi interdisant de fixer le volume de l'aide publique au développement en dessous d'un certain plancher, le dispositif qui prévoit qu'au moins un pour cent du revenu national brut sera consacré à l'aide publique au développement laisse totalement ouverte la question de l'ampleur de l'effort budgétaire qui sera fourni. Il y a par conséquent lieu, sous peine d'opposition formelle, de définir avec précision le montant maximal de la contribution de l'État en matière d'aide au développement².

Toujours dans cette deuxième lecture, le Conseil d'État fait encore observer qu'une disposition législative du type de celle qu'il est proposé d'intégrer à la loi précitée du 6 janvier 1996 aura, dans la perspective des auteurs de la proposition de loi, pour effet de déplacer le débat autour d'une éventuelle baisse des crédits affectés à l'aide publique au développement. Ainsi, une baisse durable et assumée de l'effort en matière d'aide publique au développement devra se faire par le biais d'une modification législative expresse. Le Conseil d'État est en effet d'avis que cette modification législative devra se faire à travers une loi spéciale, et non à travers une simple modification opérée par la loi budgétaire³ ou une diminution des crédits affectés à l'aide publique au développement dans le budget de l'État.

D'un autre côté, la proposition de loi n'est pas de nature à créer une « irréversibilité » juridique, de sorte que l'objectif principal de la proposition de loi risque de ne pas être atteint. Un retournement de majorité politique pourrait ainsi toujours sonner le glas du dispositif, le passage par une loi spéciale en vue d'opérer un revirement en matière d'aide publique au développement, dont le Conseil d'État vient de souligner la nécessité au regard de l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi, risquant d'être réduit à ce moment à un simple mécanisme de contrainte politique et procédurale qui ne constituera guère un obstacle à un changement

² Voir en ce sens l'avis n° 62.126 du 17 juin 2025 concernant le projet de loi relative aux bibliothèques publiques et spécialisées, ainsi que l'avis n° 61.894 du 22 octobre 2024 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») et de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif.

³ Avis n° 50.512 du Conseil d'État du 4 avril 2014 concernant le projet de loi relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois.

d'orientation en matière d'aide publique au développement. Seule l'insertion dans la Constitution de l'engagement projeté serait de nature à sanctuariser, du moins jusqu'à un certain point, l'aide publique au développement.

Le Conseil d'État voudrait encore relever que le dispositif proposé constitue un précédent qui pourrait être invoqué dans d'autres domaines avec un risque croissant de réduction de la marge de manœuvre du gouvernement en matière budgétaire.

En définitive, le Conseil d'État considère que, sous l'angle de la première lecture qui peut être faite du dispositif, l'adoption par le législateur de la proposition de loi ne se justifie pas. Il n'entend dès lors procéder à l'examen de l'article unique que par rapport à la seconde lecture du texte tel que proposé par les auteurs.

Examen de l'article unique

Les précisions que le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, d'apporter au texte de la proposition de loi mériteraient encore d'être complétées sur un certain nombre de points plus techniques en relation entre autres avec l'année de référence pour le calcul du revenu national brut, la source utilisée et les méthodes d'ajustement en cas de révision statistique. Plus généralement, se pose la question de l'articulation avec le règlement du compte général. Telle que la disposition est rédigée – le Grand-Duché de Luxembourg consacrerait chaque année au moins un pour cent de son revenu national brut à l'aide publique au développement – il ne suffira en effet pas d'inscrire au budget des crédits en faveur de l'aide publique au développement représentant un pour cent du revenu national brut, mais il faudra encore tenir compte d'un éventuel écart entre le budget voté et le budget exécuté pour constater le respect du seuil précité et de l'évolution éventuelle de la valeur de référence.

En ce qui concerne la définition des composantes de l'aide publique au développement, la référence au principe d'additionnalité pourrait être omise. Cette notion qui est utilisée dans différents domaines n'est en effet pas toujours univoque et facile à manier. En l'occurrence, elle est superfétatoire du fait que la disposition en épuise le sens à travers l'énumération limitée de deux éléments qui ne seront pas pris en compte dans le calcul de l'aide publique au développement.

Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à la législation française en la matière⁴ qui prévoit, entre autres, des objectifs de volume de l'aide publique au développement et qui définit avec une granularité beaucoup plus fine un dispositif comparable à celui proposé par les auteurs de la proposition de loi sous revue.

⁴ Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Il n'est pas de mise de se référer aux subdivisions du dispositif à l'endroit de l'intitulé. Cette observation vaut également pour l'article unique.

L'intitulé de la proposition de loi sous avis n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Au vu de ce qui précède, l'intitulé est à reformuler comme suit :

« Proposition de loi portant modification ~~du Titre I~~ de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire ».

Article unique

Il ne ressort pas clairement du texte de la proposition de loi proprement dite quel article de la loi à modifier sera complété par l'alinéa nouveau en projet.

À la lecture du texte coordonné joint à la proposition de loi sous avis, le Conseil d'État comprend que l'intention des auteurs est de compléter l'article 1^{er} de la loi à modifier par un alinéa 5 nouveau, de sorte que la phrase liminaire de l'article unique est à adapter en ce sens.

À la phrase liminaire, l'intitulé complet de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné, même s'il a déjà été cité à l'endroit de l'intitulé. Par ailleurs, l'article à compléter est subdivisé en alinéas et non pas en paragraphes.

En tenant compte des observations qui précèdent, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« L'article 1^{er} de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire est complété par un alinéa 5 nouveau, libellé comme suit : ».

À l'article 1^{er}, alinéa 5, à insérer, il convient d'écrire « pour cent » en toutes lettres. Par ailleurs, il est suggéré d'insérer une virgule avant les mots « y compris l'aide humanitaire ». Finalement, le mot « c'est-à-dire » n'est pas approprié dans un texte à caractère normatif.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 27 mars 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes