

Projet de règlement grand-ducal

relatif à la participation du Luxembourg à la Mission d'Etat de droit menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX KOSOVO).

Avis du Conseil d'Etat

(22 février 2008)

Par dépêche en date du 22 février 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Au texte du projet de règlement grand-ducal, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, était joint un exposé des motifs.

*

L'objet du projet de règlement grand-ducal sous examen est de déterminer les modalités d'exécution 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. En l'occurrence, le Gouvernement a décidé, après consultation de la commission compétente de la Chambre des députés, d'associer le Luxembourg à la mission EULEX KOSOVO de l'Union européenne.

Le Conseil de l'Union européenne a arrêté le 4 février 2008 une action commune 2008/124/PESC relative à la mission « Etat de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo. Selon l'article 2 de cette action commune, EULEX KOSOVO a pour mandat d'aider les institutions du Kosovo, les autorités judiciaires et les organismes chargés de l'application des lois à progresser sur la voie de la viabilité et de la responsabilisation et à poursuivre la mise sur pied et le renforcement d'un système judiciaire multiethnique indépendant, ainsi que de services de police et des douanes multiethniques, de manière à ce que ces institutions soient libres de toute interférence politique et s'alignent sur les normes reconnues au niveau international et sur les bonnes pratiques européennes. EULEX KOSOVO, en pleine coopération avec les programmes d'assistance de la Commission européenne, met en œuvre son mandat en assurant des actions de suivi, d'encadrement et de conseil, tout en assumant certaines responsabilités exécutives.

Selon l'article 5, paragraphe 1^{er} de l'action commune, la phase opérationnelle de EULEX KOSOVO commencera lors du transfert de l'autorité de la Mission des Nations Unies pour le Kosovo (MINUK). Pour cette transition, un délai de 120 jours était prévu selon le calendrier arrêté dans le plan de l'envoyé spécial de l'Organisation des Nations Unies Martti Ahtisaari. Le statut définitif du Kosovo n'ayant pu faire l'objet d'un règlement politique sur base du plan Ahtisaari, et le Kosovo ayant à la date

du 17 février 2008 proclamé son indépendance, l'Union européenne se trouvera dans la situation paradoxale de mener une mission d'appui, d'encadrement et de suivi en faveur d'institutions d'un nouvel Etat qui ne sera peut-être pas reconnu en tant que tel par tous les Etats membres de l'Union européenne.

Il y a toutefois lieu de signaler que selon le considérant (14) de l'action commune, la mission « Etat de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo se déroulera dans une situation susceptible de s'aggraver et de porter atteinte aux objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune tels qu'ils sont énoncés à l'article 11 du Traité sur l'Union européenne. Ledit article 11 dispose, en son paragraphe 2, que les Etats membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Indépendamment des divergences politiques qu'il peut y avoir au sujet de la reconnaissance du Kosovo en tant qu'Etat indépendant, l'Union européenne et ses Etats membres ont tout intérêt à maintenir leurs efforts en vue d'un avenir stable et pluriethnique du Kosovo.

*

Pour ce qui est du projet de règlement grand-ducal proprement dit, le Conseil d'Etat relève que la procédure instituée par la loi modifiée de 1992 ne doit pas devenir une formalité de pur style. Le Conseil d'Etat peut admettre que les auteurs ont, en l'espèce, été pris quelque peu à court. Il réprovoe néanmoins un article 1^{er} qui fixe une durée de participation à partir d'une date où la procédure d'élaboration du règlement grand-ducal en projet n'est même pas achevée. Nécessairement, la désignation du participant doit déjà avoir eu lieu, de sorte que l'article 3 a aussi déjà reçu une application par anticipation.

Pour ce qui est des dispositions relatives au statut proprement dit du participant luxembourgeois durant cette mission, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'allocation, outre d'une indemnité de jour, d'une indemnité de nuit. Sauf erreur de la part du Conseil d'Etat, il s'agit d'une innovation. Ne suffit-il pas de prévoir l'allocation d'une « indemnité de jour pour frais de séjour », ce qui devrait inclure les frais d'hébergement éventuellement exposés? Le Conseil d'Etat constate encore que l'article 9 du projet de règlement grand-ducal ne fait pas état de l'allocation possible d'une indemnité particulière au participant ou à ses ayants droit en cas d'invalidité ou de décès du participant luxembourgeois.

Si le début de la participation luxembourgeoise à la mission EULEX KOSOVO remonte en l'espèce nécessairement (au regard du libellé de l'article 1^{er}) à une date antérieure à la publication au Mémorial du futur règlement grand-ducal, il n'y a pour autant pas lieu de prévoir en sus une entrée en vigueur rétroactive à cette même date. Une entrée en vigueur normale couvrira la participation luxembourgeoise, eût-elle commencé avant cette date d'entrée en vigueur. L'article 11 du projet est en conséquence à supprimer. L'article 12 (11 selon le Conseil d'Etat) serait à compléter à l'effet de dire *in fine* « , qui entrera en vigueur le jour de sa publication au Mémorial ».

Finalemment, quant à la rédaction du projet, le Conseil d'Etat recommande d'écrire « mission « Etat de droit » » au lieu de « Mission d'Etat de droit » à l'intitulé et à l'article 1^{er}, et de rédiger à deux reprises au dernier visa du préambule "Notre Ministre" avec une majuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 février 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Victor Rod