

Projet de règlement grand-ducal

relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission Resolute Support en Afghanistan.

Avis du Conseil d'État

(5 mai 2015)

Par dépêche du 6 mars 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Défense.

Le texte de l'avant-projet de règlement était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact. Étant donné que les textes normatifs au sujet desquels le Conseil d'État est appelé à se prononcer lui sont soumis au stade de projets, et non d'avant-projets, le Conseil d'État suppose qu'il ne peut s'agir que d'une erreur matérielle.

En date du 26 janvier 2015, la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration de la Chambre des députés a approuvé le principe de l'initiative des auteurs du texte.

Considérations générales

C'est 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 sert de base légale au projet de règlement grand-ducal sous examen. L'objet du projet vise à autoriser la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission de l'OTAN - Resolute Support en Afghanistan. Cette mission, comprenant « six militaires simultanément présents sur le terrain par rotation », s'inscrit dans une longue série de missions diverses, citées dans l'exposé des motifs évoqué plus haut et auquel le Conseil d'État renvoie pour de plus amples détails.

Quant au fond, le Conseil d'État approuve ce type de mission « non-combattante » de la communauté internationale en général et de l'Armée luxembourgeoise en particulier. Elle constitue un signal fort de solidarité, d'abord avec l'Afghanistan, mais également avec les autres membres de l'OTAN qui participent à cette mission.

En ce qui concerne les coûts budgétaires de ce type de mission, le Conseil d'État ne peut s'empêcher de rappeler ses observations faites à ce sujet, à l'occasion d'autres avis, notamment celui du 25 mars 2014 concernant la participation du Luxembourg au renforcement de la Force

intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) (doc. parl. n° 6661¹). Dans cet avis, le Conseil d'État avait exprimé le souhait que « pour plus de transparence, [il] aurait salué, dans les documents lui soumis, quelques informations concernant les coûts budgétaires d'une telle opération, notamment par l'ajout d'une fiche financière. » Certes, dans les documents du projet sous rubrique figure une fiche financière, mais elle s'avère très avare en informations précises sur ce sujet. En effet, elle se limite à renseigner uniquement sur un « paiement de primes pour un maximum de 3 sous-officiers ». L'article budgétaire imputé par cette « prime » serait le 01.6.11.300, intitulé « Indemnités spéciales allouées aux membres de l'Armée (...) ». À l'article 6 du projet sous avis, il est néanmoins fait mention d'une « indemnité mensuelle spéciale » pour les membres de l'Armée, et non d'une prime. Comme le Conseil d'État suppose qu'il s'agit de la même rémunération, mais comportant dans le cas présent deux dénominations différentes, il échet d'harmoniser la terminologie utilisée. Dans le cas contraire, le Conseil d'État présume que les auteurs du texte ont omis de prévoir le paiement de ladite prime dans le projet sous rubrique et, dès lors, il faudrait redresser cet oubli.

Dans le même contexte, le Conseil d'État s'interroge sur le fait que, toujours selon la fiche financière, seulement trois sous-officiers seraient bénéficiaires d'une telle « prime » et pas tous les membres de la mission, c'est-à-dire les six militaires. L'article 2 du projet de règlement grand-ducal dispose que « La contribution luxembourgeoise comprend au maximum six militaires », mais il n'est pas précisé s'il s'agit de sous-officiers ou non. Dans le cas où la mission de l'Armée luxembourgeoise comprendrait plus de trois sous-officiers, est-ce que seulement trois pourraient toucher cette prime ? Qu'en serait-il des autres sous-officiers et autres militaires ?

Par ailleurs, les dispositions de l'article 2 du projet sous rubrique, qui prévoient implicitement une éventuelle rotation des membres de la mission, information confirmée explicitement par le commentaire des articles, rendent les dispositions de la fiche financière incohérentes, celles-ci fixant une limite de trois sous-officiers pour toute la durée de la mission.

Ensuite, le Conseil d'État, se demande s'il existe une durée minimale d'affectation par membre. En effet, il semble aléatoire de vouloir chiffrer le coût de cette mission si la durée d'affectation des militaires n'est pas connue d'avance.

Finalement, le Conseil d'État constate que, contrairement à d'autres textes antérieurs réglant la même matière, celui sous rubrique omet de préciser la faculté donnée aux membres de l'Armée luxembourgeoise de retourner au pays une fois pendant la durée de leur mission.

Observations préliminaires sur le texte du projet

Fondement procédural

Le deuxième visa est à compléter en y ajoutant la date de la décision du Gouvernement en conseil ainsi que celle de la consultation de la commission parlementaire.

Pour des raisons de cohérence avec d'autres textes similaires, à l'avant-dernier considérant, le terme de « assentiment » est à remplacer par celui de « avis ».

Par ailleurs, il est rappelé que dans le cadre des règlements grand-ducaux, il faut indiquer, sous le fondement procédural, le rapport du ou des ministres proposant au Gouvernement en conseil. Comme le règlement grand-ducal sous rubrique est accompagné d'une fiche financière, conformément à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, la mention du rapport du ministre ayant le Budget dans ses attributions est obligatoire. Dès lors, il y a lieu de compléter le dernier visa du préambule en ce sens.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État demande de placer le nom de « mission Resolute Support de l'OTAN » entre parenthèses et de préciser la date du commencement de la mission.

Article 2

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées dans les considérations générales et, par ailleurs, s'interroge sur la signification du terme de « simultanément », selon lui superfétatoire, voire même en contradiction avec le terme « rotation ».

Article 3

Contrairement à des textes similaires antérieurs, le projet sous rubrique ne prévoit pas de fixer la durée de l'affectation. En effet, le ministre déciderait ultérieurement de la durée maximale effective de l'affectation des membres de l'Armée luxembourgeoise participant à ladite mission. Le Conseil d'État demande néanmoins à ce que cette précision soit ajoutée dans le texte même du projet de règlement grand-ducal.

Article 4

Au lieu d'écrire à la première phrase « La mission des membres de l'Armée consiste :... » et afin d'éviter des redondances pouvant d'ailleurs porter à confusion, le Conseil d'État propose de la remplacer par : « La tâche de ces membres consiste :... ».

Aux deuxième, troisième et quatrième tirets, le verbe « contribuer » est à remplacer par « participer ».

Afin d'éviter toute ambiguïté, il échet encore de préciser à la fin du deuxième tiret qu'il s'agit de la « mission Resolute Support ».

Article 5

Le Conseil d'État demande de remplacer l'expression « durée de leur mission » par celle de « durée de leur affectation », les membres de l'Armée

luxembourgeoise pouvant faire l'objet de plusieurs missions pendant leur période d'affectation.

Article 6

Cet article est superfétatoire car il ne fait que paraphraser l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 27 juillet 1992.

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État suggère d'ajouter à la première phrase la précision « ayant participé à cette mission », de sorte que la première phrase se lirait comme suit : « Les membres de l'Armée luxembourgeoise ayant participé à cette mission peuvent, sur..... ».

Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Fondement procédural

Au deuxième visa, il y a lieu d'écrire « Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration ».

Intitulé

L'intitulé est à faire suivre d'un point final.

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

Il échet d'écrire « ministre ».

Article 4

Afin de faciliter les renvois ultérieurs, il convient de recourir, lors d'une énumération, non pas à des tirets, mais à une numérotation employant soit des chiffres suivis d'un point dans la séquence 1.,2.,3.,..., soit des lettres alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante dans la séquence a), b), c),...,

Par ailleurs, au premier tiret il y a lieu d'écrire « État-major ».

Articles 5 à 6

Sans observation.

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Il échet d'écrire « le ministre ».

Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Comme déjà invoqué dans les considérations générales, vu l'existence d'une fiche financière, il y a lieu de compléter la formule exécutoire par la mention du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 mai 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker