

## Exposé des motifs

### **Objet: Participation du Luxembourg à la mission spéciale d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe menée en Ukraine**

L'objectif du projet de règlement grand-ducal présenté pour avis consiste à déployer un luxembourgeois à la mission spéciale d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe menée en Ukraine. Le présent projet de règlement grand-ducal est pris en exécution de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations de maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales.

### **Mandat de la mission**

- Contexte

Le Paquet de Minsk du 12 février 2015 négocié entre chefs d'Etat et de gouvernement en format « Normandie » (Allemagne, France, Ukraine, Russie) a permis de mettre fin aux combats les plus virulents dans l'est de l'Ukraine qui ont opposé l'armée ukrainienne aux forces séparatistes pro-russes. Depuis le début de la crise, le gouvernement luxembourgeois a soutenu les efforts de l'OSCE pour contribuer à la recherche d'une solution politique à la crise et à la désescalade sur le terrain.

Déployée dans l'urgence en mars 2014 dans un contexte de crise aiguë afin de disposer d'informations objectives du terrain, le champ d'action de la mission spéciale d'observation de l'OSCE a été progressivement élargi dans le contexte des accords de Minsk. La mission civile est entretemps reconnue par toutes les parties comme un facteur essentiel pour la stabilisation de l'est de l'Ukraine.

- Objectifs de la mission

Dès le lendemain de l'adoption de la décision de son Conseil permanent (*PC.DEC/1117*) du 21 mars 2014, l'OSCE déploie une mission spéciale d'observation (« *Special Monitoring Mission* », « *SMM* » Ukraine) composée d'observateurs internationaux civils en Ukraine. La mission a notamment pour objectif de contribuer, dans tout le pays et en coopération avec les structures exécutives concernées de l'OSCE et les acteurs compétents de la communauté internationale (*tels que l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de l'Europe*), à réduire les tensions et à favoriser la paix, la stabilité et la sécurité, ainsi qu'à suivre et soutenir la mise en œuvre de tous les principes et engagements de l'OSCE.

Le mandat de la « SMM » couvre en principe le territoire intégral de l'Ukraine et les observateurs sont déployés à Kherson, Odessa, Lviv, Ivano-Frankivsk, Kharkiv, Donetsk, Dniepropetrovsk, Tchernihivtsi, Lougansk et Kiev (*Quartier Général principal*). La Russie a toutefois refusé que la Mission puisse se rendre en Crimée, occupée et annexée par la Russie en printemps 2014 en violation du droit international. Le 14 avril 2014, l'Ambassadeur Ertuğrul Apakan (*Turquie*) a pris la tête de la mission.

La mission est chargée notamment de réunir des informations et de faire rapport sur la situation de sécurité dans la zone d'opération, d'établir et de rapporter les faits sur le terrain, de nouer des contacts avec les autorités locales, régionales et nationales et les populations et de faciliter le dialogue sur le terrain afin de contribuer à la stabilité. La mission établit les faits en réponse à des incidents et des rapports d'incidents spécifiques, notamment ceux concernant des violations présumées des principes fondamentaux de l'OSCE. Enfin, la mission suit et soutient le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont en particulier les droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Elle publie régulièrement des rapports thématiques résumant ces activités.

Le mandat de la SMM est défini de manière assez générale. Il a évolué en fonction des accords conclus entre les médiateurs et les parties au conflit<sup>1</sup>: le dernier accord en date est l'Addendum au paquet de mesures de Minsk, finalisé le 29 septembre 2015 dans le Groupe de travail pour les questions sécuritaires du Groupe de contact trilatéral de l'OSCE. L'Addendum prévoit un retrait des chars, des mortiers et de pièces d'artillerie de petit calibre (inférieur à 120mm pour les mortiers et 100mm pour l'artillerie) de 15km de chaque côté de la ligne de contact, créant une zone de sécurité de 30km, supposée exempte de toutes armes lourdes.

La mission spéciale d'observation fut déployée initialement pour une période de six mois, avec mandat renouvelable pour de nouvelles périodes de six mois par une décision du Conseil permanent si l'Ukraine en fait la demande. Le 12 mars dernier, le Conseil permanent (PC.DEC/1117) a décidé de prolonger le mandat de la mission jusqu'au 31 mars 2016 avec un effectif maximal autorisé de 1000 observateurs civils (*contre 500 observateurs auparavant*). Au vu de l'évolution de la situation sur le terrain, une nouvelle prolongation de la mission au-delà de mars 2016 est hautement probable. D'après les derniers chiffres disponibles en date du 15 décembre 2015, la mission compte actuellement 1031 personnes sur le terrain, dont 669 observateurs (*dont plus de 500 dans la partie orientale de l'Ukraine*). Les observateurs sont originaires de plus de 40 Etats, dont 25 Etats membres de l'UE. Chypre, Malte et le Luxembourg sont les seuls Etats membres de l'UE à ne pas encore avoir mis à disposition des observateurs.

- Recrutement du personnel à déployer dans la mission

La mission a été officiellement créée le 22 mars 2014. A des intervalles réguliers les Etats membres de l'OSCE sont appelés à fournir du personnel détaché. Les profils recherchés varient selon les vacances de postes disponibles au sein de la mission et ne se limitent pas exclusivement à des tâches qui sont à remplir sur le terrain. Des compétences dans le domaine des questions politiques et de sécurité, de l'application des lois, de la surveillance des frontières, du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion, de la facilitation du dialogue, des droits de l'homme, des libertés fondamentales et des problèmes des minorités

---

<sup>1</sup> La déclaration conjointe de Genève du 17 avril 2014 (prononcée au nom de l'UE, des Etats-Unis, de l'Ukraine et de la Russie) octroie un rôle-clé à la mission spéciale de l'OSCE pour la mise en œuvre des mesures de désescalade, notamment en assistant les autorités ukrainiennes à désarmer les formations armées illégales. D'autres fonctions lui ont été assignées par les accords de Minsk (5 et 19 septembre 2014, 12 février 2015), notamment en matière de surveillance du cessez-le-feu et du retrait des armes lourdes ainsi que de l'observation de la frontière russo-ukrainienne.

sont nécessaires pour les observateurs déployés sur le terrain. D'autres postes, tels que des conseillers politiques, des experts en communication publique, des gestionnaires de projets ou des experts de contrôle des frontières sont également à pourvoir régulièrement, tout comme des postes d'experts juridiques, d'experts en matière de droits de l'homme, de droits des minorités et de droits des femmes.

### **Participation du Luxembourg**

Comme signalé plus haut, le Luxembourg compte actuellement parmi les trois Etats membres de l'Union européenne à ne pas participer à la mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine. Pourtant, en vertu des priorités énoncées au niveau du Programme gouvernemental pour ce qui est de l'intensification de « *la participation du Luxembourg aux missions civiles de l'UE visant à (...) consolider l'Etat de droit et l'ordre public dans différentes régions instables ou en crise* », le Gouvernement luxembourgeois œuvre activement à s'engager également au niveau d'autres organisations internationales recherchant les mêmes objectifs.

Ainsi, le Luxembourg ferait, à travers sa participation à la mission spéciale d'observation de l'OSCE menée en Ukraine, une nouvelle contribution à la politique de sécurité collective des Etats participants de l'OSCE, se réaffirmant ainsi comme pays qui prend ses responsabilités sur la scène européenne et internationale.

L'Ukraine étant un partenaire-clé au sein du partenariat oriental, l'un des volets de la politique européenne de voisinage de l'Union européenne, la mission spéciale d'observation de l'OSCE s'emploie à stabiliser la situation sécuritaire en l'Europe orientale. La participation luxembourgeoise à cette mission s'inscrit aussi dans le contexte de la reconnaissance que la sécurité extérieure de l'Union européenne dépend fortement de la stabilité dans son voisinage oriental aussi bien que dans son voisinage sud.

**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.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu 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, et notamment son article 9;

Vu la décision du Gouvernement en conseil du ... 2016 et après consultation le 25 janvier 2016 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration de la Chambre des députés;

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'avis de la Conférence des présidents de la Chambre des députés;

Sur rapport de Notre Ministre des Affaires étrangères et européennes et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

**Art. 1er.** Le Luxembourg participe à la mission spéciale d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe qui a été mise en place en Ukraine au titre de la décision du Conseil permanent de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe du 21 mars 2014 (PC.DEC/1117). Le dernier renouvellement en date du mandat de la mission a eu lieu le 12 mars 2015 (PC.DEC/1162).

**Art. 2.** La contribution luxembourgeoise comprend un ou plusieurs participants civils.

**Art. 3.** Les participants civils à la mission spéciale d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe menée en Ukraine sont désignés par le Ministre des Affaires étrangères et européennes sur avis du Directeur des Affaires politiques.

**Art. 4.** Le participant accomplit sa tâche en relation avec le mandat de la mission qui est axé sur l'observation de la situation sur le terrain en Ukraine dans les zones de déploiement de la mission.

**Art. 5.** Pour la durée de la mission, le participant reste placé sous l'autorité du Ministère des Affaires étrangères et européennes. Le contrôle opérationnel est transféré au chef de mission désigné par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe.

**Art. 6.** Le participant veille à assurer sa tâche avec impartialité.

**Art. 7.** Le participant a le droit de retourner au Luxembourg pour une période de 10 jours une fois par période de 6 mois. Les frais de transport sont à charge de l'Etat.

**Art. 8.** Le participant peut, sur décision du Ministre des Affaires étrangères et européennes, bénéficier d'un congé spécial de fin de mission d'un maximum de 5 jours.

**Art. 9.** Le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication au Mémorial.

**Art. 10.** Notre Ministre des Affaires étrangères et européennes est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

*Le Ministre des Affaires étrangères et européennes,*  
**Jean Asselborn**

Palais de Luxembourg, le ... 2016.  
**Henri**