

Projet de règlement grand-ducal

relatif à la contribution de l'Armée luxembourgeoise à la mission EUTM au Mozambique

Avis du Conseil d'État

(12 octobre 2021)

Par dépêche du 27 septembre 2021, 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 de la Défense.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

Par la prédite dépêche, le ministre de la Défense a demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire à l'examen du projet sous rubrique.

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 et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise, 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 ainsi que la Commission de la sécurité intérieure et de la défense de la Chambre des députés ont approuvé, lors d'une réunion jointe du 20 septembre 2021, l'initiative du Gouvernement à l'origine du projet de règlement grand-ducal.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique vise à autoriser la participation d'un maximum de cinq membres de l'Armée luxembourgeoise à la mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique, ci-après la « mission EUTM Mozambique ». Cette mission, qui « [...] a pour objectif stratégique de soutenir le renforcement des capacités des unités des forces armées mozambicaines sélectionnées pour constituer une future force de réaction rapide (QRF), afin qu'elles développent les capacités durables nécessaires pour rétablir la sûreté et la sécurité dans le Cabo Delgado » a été mise en place par une décision du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2021¹. La décision en question prévoit un mandat d'une durée de deux ans.

¹ Décision (PESC) 2021/1143 du Conseil du 12 juillet 2021 relative à une mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique (EUTM Mozambique), article 1^{er}.

Examen du texte

Intitulé

Le Conseil d'État relève que l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous revue diffère des intitulés d'autres règlements grand-ducaux en la matière en ce qu'il se réfère « à la contribution de l'Armée luxembourgeoise à la mission [...] » et non pas, comme la plupart des textes², « à la participation du Luxembourg/de l'Armée luxembourgeoise à la mission [...] ».

Le Conseil d'État demande de s'en tenir à la terminologie usuelle et d'utiliser les termes de « participation du Luxembourg/de l'Armée luxembourgeoise à la mission [...] », termes également utilisés dans 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 et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise.

Article 1^{er}

L'article sous revue prévoit que le Grand-Duché de Luxembourg contribue à la mission EUTM Mozambique pour une durée maximale de vingt-quatre mois sans toutefois préciser la date de début du déploiement.

Le Conseil d'État donne à considérer que la plupart des règlements grand-ducaux en la matière déterminent, avec précision, tant la date exacte du déploiement que la date d'échéance maximale du mandat³. L'article 2, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 juillet 1992 qui sert de base légale au projet sous avis précise à cet égard que « [p]our chaque opération à laquelle le Grand-Duché de Luxembourg participe, un règlement grand-ducal détermine les modalités d'exécution de la présente loi » et, par voie de conséquence, la limite temporelle de la mission. Or, à défaut de préciser la date de début du déploiement, le règlement grand-ducal en projet risque de s'exposer à la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 2

L'article 2 prévoit que la contribution luxembourgeoise comprend la mise à disposition d'une capacité de communication satellitaire ainsi que le détachement d'un maximum de cinq membres de l'Armée dont la présence ne sera pas permanente.

² Règlement grand-ducal du 24 janvier 2020 relatif à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) (Mém. A - n° 25 du 27 janvier 2020)

Règlement grand-ducal modifié du 31 mai 2015 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission «Resolute Support» en Afghanistan (Mém. A - n° 97 du 4 juin 2015)

Règlement grand-ducal modifié du 6 mars 2013 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission EUTM Mali (Mém. A - n° 43 du 8 mars 2013)

³ Règlement grand-ducal du 24 janvier 2020 relatif à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) (Mém. A - n° 25 du 27 janvier 2020).

Règlement grand-ducal modifié du 6 mars 2013 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission EUTM Mali (Mém. A - n° 43 du 8 mars 2013).

Règlement grand-ducal modifié du 31 mai 2015 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission «Resolute Support» en Afghanistan (Mém. A - n° 97 du 4 juin 2015).

Règlement grand-ducal du 5 juillet 2016 relatif à la participation du Luxembourg à l'opération militaire de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM RCA) (Mém. A - n° 119 du 6 juillet 2016).

Le Conseil d'État estime qu'il convient, à l'instar d'autres règlements grand-ducaux en la matière, d'aligner le libellé de la disposition sous revue sur celui d'autres dispositifs en vigueur tel que le règlement grand-ducal du 24 janvier 2020 relatif à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)⁴ et d'écrire :

« **Art. 2.** La contribution luxembourgeoise comprend au maximum cinq membres de l'Armée luxembourgeoise. »

Il estime que la mise à disposition d'une capacité satellitaire a trait à l'objet de la mission. L'objet de la mission est quant à lui déterminé à suffisance à l'endroit de l'article 4 du projet de règlement grand-ducal sous revue.

Article 3

À propos de la procédure de sélection des membres de l'Armée participant à une opération, l'article 3 de la loi précitée du 27 juillet 1992 distingue entre, d'une part, les soldats volontaires de l'Armée qui ne sont pas membres d'une Unité de disponibilité opérationnelle (« UDO ») (paragraphe 1^{er}) et, d'autre part, les militaires de carrière et les soldats qui sont membres d'une UDO (paragraphe 2). Les premiers sont « choisis » sur la base du volontariat alors que les seconds sont « désignés d'office » par le ministre ayant la Défense dans ses attributions.

L'article sous revue, en disposant que « sur proposition du chef d'état-major de l'Armée, le ministre ayant la Défense dans ses attributions désigne les membres de l'Armée luxembourgeoise participant à la mission », ne fait pas cette distinction. L'emploi du verbe « désigner » sans l'ajout « d'office » est ambigu puisqu'il suggère que la sélection a lieu exclusivement dans le cadre du paragraphe 2 de l'article 3 de la loi précitée du 27 juillet 1992. Si telle est l'intention des auteurs, le Conseil d'État propose de préciser le texte sous revue en écrivant :

« Sur proposition du chef d'état-major de l'Armée luxembourgeoise, le ministre ayant la Défense dans ses attributions désigne les membres de l'Armée luxembourgeoise participant à la mission parmi les militaires de carrière et les soldats faisant partie d'une Unité de disponibilité opérationnelle. »

Articles 4 à 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Dans un souci de cohérence de la terminologie, il convient d'écrire « membres de l'Armée luxembourgeoise » aux endroits pertinents.

Intitulé

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

⁴ Règlement grand-ducal du 24 janvier 2020 relatif à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) (Mém. A - n° 25 du 27 janvier 2020).

Préambule

Au premier visa, le point final est à remplacer par un point-virgule.

En ce qui concerne le visa relatif à la fiche financière, le Conseil d'État relève que celui-ci est à indiquer en tout premier lieu dans le cadre du constat de l'accomplissement des formalités prescrites.

Articles 1^{er} et 2

Il y a lieu d'écrire « vingt-quatre » et « cinq » en toutes lettres.

À l'article 2, le terme « militaires » est à remplacer par les termes « membres de l'Armée luxembourgeoise ».

Article 7

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques, pour écrire « article 17*bis* ».

Article 8

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 28 mai 2019 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.

Par conséquent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 8.** 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 19 votants, le 12 octobre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz