

Projet de règlement grand-ducal

relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la présence avancée renforcée (enhanced forward presence - eFP) de l'OTAN en Lituanie

Avis du Conseil d'État

(17 décembre 2021)

Par dépêche du 30 novembre 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 30 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 dix membres de l'Armée luxembourgeoise à la présence avancée renforcée (enhanced forward presence - eFP) mise en œuvre par l'OTAN en Lituanie. La présence avancée renforcée, ci-après « eFP », fait partie des mesures prises par l'OTAN lors du sommet du 9 juillet 2016 à Varsovie consistant à établir une présence avancée de l'OTAN en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en Pologne et à développer une présence avancée adaptée dans la région de la mer Noire.

D'après l'exposé des motifs, l'Armée luxembourgeoise aurait déjà participé à l'eFP en 2017 et 2018, les déploiements en question ayant été décidés par le Gouvernement en conseil sur base de l'ancien article 2, point 2, lettre a), de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Au vu de la modification 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 à travers la loi du 2 juin 2021¹ et de l'élargissement du champ d'application qui en a résulté suite à l'extension des cas de figure dans lesquels une mission peut être effectuée, les auteurs expliquent que la participation prévue par le texte sous revue s'inscrit désormais dans le cadre des opérations définies à l'endroit de l'article 1^{er} de la loi précitée du 27 juillet 1992 et exige de ce fait l'adoption d'un règlement grand-ducal conformément à l'article 2, paragraphe 3, de cette même loi.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue prévoit que le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'eFP 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 mandat². 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

Sans observation.

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.

¹ Loi du 2 juin 2021 portant modification : 1° 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 ; 2° de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 3° de la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires (Mém. A – n° 416 du 3 juin 2021).

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 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).

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 comme suit :

« 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 et [...]. »

Articles 4 à 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au fondement légal, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre. Partant, le premier visa est à reformuler comme suit :

« 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 et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise, et notamment son article 2 ; ».

Au troisième visa, il y a lieu d'insérer une espace entre les termes « 30 septembre 2021 » et « de la Commission ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 17 décembre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz