

Projet de règlement grand-ducal

relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (Very High Readiness Joint Task Force - VJTF) 2023 de l'OTAN

Avis du Conseil d'État

(1^{er} avril 2022)

Par dépêche du 10 mars 2022, 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.

Par dépêche du 18 mars 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'un amendement gouvernemental au projet de règlement grand-ducal sous avis, élaboré par le ministre de la Défense.

Le texte de cet amendement était accompagné de son commentaire ainsi que d'une version coordonnée du projet de règlement en question, tenant compte de l'amendement précité.

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 et la Commission de la sécurité intérieure et de la défense de la Chambre des députés ont approuvé l'initiative du Gouvernement à l'origine du projet de règlement grand-ducal en date du 10 février 2022.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis détermine les modalités de la participation de l'Armée luxembourgeoise à la force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (Very High Readiness Joint Task Force - VJTF), ci-après « VJTF », de l'OTAN à partir du 1^{er} mai 2022 jusqu'au 31 décembre 2024. La VJTF, dont la création remonte à 2014,

constitue la « force fer de lance » de la force de réaction de l'OTAN (NRF) qui est une force multinationale à haut niveau de préparation¹. L'Armée luxembourgeoise aurait, selon l'exposé des motifs, déjà participé à la VJTF en 2016 et 2019, les participations en question ayant été autorisées à l'époque par le Conseil de gouvernement. Sur demande de l'OTAN, et en raison de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, le ministre de la Défense a décidé d'assurer la disponibilité de l'Armée luxembourgeoise pour la participation à la VJTF dès le 1^{er} mai 2022 – la date initialement prévue du 1^{er} août 2022 a été avancée au 1^{er} mai 2022 par l'amendement précité du 18 mars 2022 –, les déploiements effectifs dépendant quant à eux d'une décision à cet égard de l'OTAN. Tel que relevé dans les travaux préparatoires du projet de loi n° 7325 devenu la loi du 2 juin 2021², il s'agit d'autoriser la participation de l'Armée luxembourgeoise à des « [...] forces en alerte qui peuvent être déployées à très courte échéance, lorsqu'intervient une crise et que le déploiement effectif des forces est décidé au niveau politique le plus élevé », ces forces étant organisées sur la base du principe de la multinationnalité, ainsi que sur la base du principe de la rotation, les pays membres affectant alternativement des unités pour une période déterminée pendant laquelle elles doivent être en état d'alerte et prêtes à se déployer en cas de besoin³.

En ce qui concerne la procédure applicable, le Conseil d'État note que la participation prévue par le texte sous revue relève des participations aux forces de réaction rapide de l'OTAN ou de l'Union européenne auxquelles s'applique, depuis 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 par la loi précitée du 2 juin 2021, une procédure particulière. Ces participations sont expressément visées aux articles 1^{er}, paragraphe 5, et 2, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi précitée du 27 juillet 1992. L'article 2, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi précitée du 27 juillet 1992 prévoit ainsi ce qui suit :

« Pour le cas particulier de la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des forces de réaction rapide de l'OTAN ou de l'UE, la procédure réglementaire est initiée au moment où la décision de principe sur la participation luxembourgeoise à la rotation de telles forces doit être prise, nonobstant le fait que l'objet précis de l'opération potentielle n'est pas encore connu à ce moment. Toutefois, la prise du règlement grand-ducal à ce stade ne porte pas préjudice à la consultation des commissions compétentes de la Chambre des Députés et, le cas échéant, au débat en séance publique, tels que prévus à l'article 1^{er}, paragraphes 4 et 5, lors du déploiement effectif des forces de réaction rapide de l'OTAN ou de l'UE. »

Le Conseil d'État rappelle que pour chaque opération à laquelle le Grand-Duché de Luxembourg participe, un règlement grand-ducal en détermine les modalités précises en exécution de la loi précitée du 27 juillet 1992. En cas de participation du Grand-Duché de Luxembourg à des forces de réaction rapide de l'OTAN ou de l'Union européenne et au vu des

¹ https://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_49755.htm

² 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).

³ Doc. parl. n° 7325³, p. 4.

particularités de cette participation, la procédure de base a été aménagée de façon à se dérouler en deux phases, la première phase comportant l'adoption d'un règlement grand-ducal qui prévoit le principe de la participation à la force de réaction rapide, la deuxième phase, lors de laquelle les commissions compétentes de la Chambre des députés sont consultées et un débat en séance publique est, le cas échéant, organisé, étant déclenchée lorsque l'activation et le déploiement effectif du contingent qui participe à la force de réaction rapide sont décidés par les instances compétentes. Cette façon de procéder tient compte du fait que l'activation et le déploiement des unités concernées sont effectués dans des délais très réduits.

Le Conseil d'État reviendra aux particularités de la procédure précitée lors de l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, couvre le principe de la participation du Luxembourg à la mission visée par la disposition ainsi que la durée de cette mission. L'amendement présenté par le Gouvernement le 18 mars 2022 avance la date de début de la mission du 1^{er} août au 1^{er} mai 2022, et cela « à la lumière de l'évolution des événements internationaux actuels » (extrait de la remarque préliminaire accompagnant l'amendement). La disposition prévoit que la participation du Luxembourg s'étendra « jusqu'au 31 décembre 2024 au plus tard ». Le Conseil d'État ne voit pas la valeur ajoutée de la précision apportée à la date du 31 décembre 2024 par les mots « au plus tard ». Il suggère dès lors de se référer simplement à la date du 31 décembre 2024.

L'alinéa 2 se limite à un renvoi à la procédure applicable en cas de déploiement effectif (deuxième phase du processus décisionnel), procédure qui est définie au niveau de l'article 1^{er}, paragraphes 4 et 5, de la loi précitée du 27 juillet 1992. De l'avis du Conseil d'État, ce renvoi n'a, ici encore, aucune valeur ajoutée et peut être omis. S'il était décidé de maintenir le renvoi, il conviendrait de compléter l'énumération des dispositions auxquelles il est renvoyé par l'article 2, paragraphe 3, alinéa 2.

Article 2

Le Conseil d'État suggère de reformuler la deuxième phrase de l'article 2 comme suit :

« Ce plafond n'inclut ni le personnel chargé de missions d'inspection ou en visite, ni la présence d'un deuxième contingent lors de la relève du contingent en place. »

Articles 3 et 4

Sans observation.

Article 5

La disposition sous revue précise que « pour la durée de leur mission », les membres de l'Armée luxembourgeoise sont placés sous l'autorité hiérarchique du commandant de la Very High Readiness Task Force.

D'après le commentaire des articles, la chaîne de commandement changerait « en cas de déploiement ». À l'instar des articles 6 et 7, l'article 5 devrait préciser que le placement des membres de l'Armée luxembourgeoise sous l'autorité hiérarchique du commandant de la Very High Readiness Task Force s'opère « en cas de déploiement » ou mieux encore « pour la durée du déploiement ».

Articles 6 et 7

Les articles 6 et 7 prévoient les avantages en termes d'indemnités spéciales et de congé spécial dont les membres du contingent de l'Armée luxembourgeoise qui sera intégré à la force multinationale de réaction rapide de l'OTAN visée à l'article 1^{er} bénéficieront.

Le Conseil d'État relève tout d'abord que ces dispositions ne font que rappeler les droits des personnels concernés à une indemnité spéciale et à un congé spécial de fin de mission, droits qui leur sont directement conférés par les articles 9 et 17*bis* de la loi précitée du 27 juillet 1992.

Par ailleurs, les deux dispositions précisent que les avantages ne sont dus qu'« en cas de déploiement ».

Le Conseil d'État suggère tout d'abord d'utiliser la terminologie de la loi et de se référer à chaque fois au « déploiement effectif », comme c'est d'ailleurs également le cas à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Ensuite, tout en comprenant la logique suivie par les auteurs du projet de règlement grand-ducal, le Conseil d'État constate que l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 27 juillet 1992 prévoit que le participant à une opération pour le maintien de la paix a droit à une indemnité spéciale non pensionnable « pendant la durée effective de sa mission à l'étranger ». Si le Conseil d'État a correctement compris le dispositif proposé, les troupes de l'Armée luxembourgeoise concernées seront encore appelées à évoluer à l'étranger, en dehors des phases de déploiement, pour des exercices et entraînements avec les troupes des pays partenaires. Le libellé proposé par les auteurs du projet de règlement grand-ducal exclut ces dernières périodes du calcul de l'indemnité, alors que pendant cette période les troupes concernées évoluent dans le cadre plus large de la mission à laquelle le Luxembourg participe. Le Conseil d'État estime que le règlement à prendre est de nature à restreindre la portée de l'acte qui lui sert de fondement légal. Par conséquent, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Dans le même contexte, le Conseil d'État note que du moins le personnel militaire de carrière a déjà droit à des compensations et récupérations pour sa participation à certains entraînements et instructions militaires⁴ qui pourraient dès lors se cumuler avec l'indemnité spéciale et le congé spécial de fin de mission prévus aux articles 9 et 17*bis* de la loi précitée du 27 juillet 1992.

⁴ Loi du 22 avril 2009 portant réglementation des compensations et récupérations en faveur du personnel militaire de carrière pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi qu'au service de garde. Règlement grand-ducal du 2 juillet 2009 portant indemnisation respectivement compensation des entraînements et des instructions militaires ainsi que du service de garde du personnel militaire cadre de l'armée.

Les observations que le Conseil d'État vient de formuler au sujet des indemnités valent ensuite, dans des termes plus ou moins comparables, pour le congé spécial de fin de mission auquel le participant à une opération a droit et qui est « calculé au prorata du temps passé en mission ».

Enfin, et à l'article 7, il convient de se référer correctement au « congé spécial de fin de mission ».

Article 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 ; ».

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'insérer une référence au ministre des Finances étant donné que la fiche financière est mentionnée au fondement procédural.

Article 1^{er}

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

L'alinéa 1^{er} est à reformuler comme suit :

« Le Grand-Duché de Luxembourg participe à la force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (Very High Readiness Joint Task Force - VJTF) 2023 de l'OTAN, ci-après « VJTF », à partir du 1^{er} mai 2022 et jusqu'au 31 décembre 2024 au plus tard. »

À l'alinéa 2, il convient d'écrire « à l'article 1^{er}, paragraphes 4 et 5, 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 ».

Article 8

Le projet de règlement grand-ducal sous avis étant accompagné d'une fiche financière ayant un impact sur le budget de l'État, il convient d'écrire :

« **Art. 8.** Notre ministre ayant [...] dans ses attributions, Notre ministre ayant [...] dans ses attributions et Notre ministre ayant les

Finances 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 20 votants, le 1^{er} avril 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz