

Projet de règlement grand-ducal

relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia)

Avis du Conseil d'État

(13 décembre 2022)

Par dépêche du 17 novembre 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 des Affaires étrangères et européennes.

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 dépêche du 18 novembre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, 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 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 19 septembre 2022.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis entend autoriser la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, ci-après « EUMM Georgia », qui constitue une mission d'observation civile et qui est déployée depuis septembre 2008.

Le projet de règlement grand-ducal sous revue vise en fin de compte à remplacer le règlement grand-ducal modifié du 27 septembre 2008 relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union à travers lequel le Luxembourg a été autorisé à participer, pour la première fois, à l'EUMM Georgia et qui a fait l'objet, depuis son adoption, de neuf modifications visant principalement à prolonger la durée de la participation luxembourgeoise à la mission en question.

Le Conseil d'État rappelle que la participation du Luxembourg à l'EUMM Georgia a été prolongée pour la dernière fois par le règlement grand-ducal du 20 mai 2019¹ jusqu'au 14 décembre 2020.

La décision (PESC) 2020/1990 du Conseil du 3 décembre 2020 modifiant la décision 2010/452/PESC concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia) a, quant à elle, prolongé le mandat jusqu'au 14 décembre 2022².

Le Conseil d'État constate que le projet de règlement sous revue ne comporte pas de dispositions relatives à l'indemnité spéciale et au congé spécial dont bénéficient les participants. Une telle approche correspond à une suggestion formulée par le Conseil d'État dans son avis récent du 1^{er} avril 2022³ étant donné que le droit à l'indemnité spéciale et au congé spécial leur est directement conféré par les articles 9 et 17*bis* 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 l'exposé des motifs, les auteurs expliquent encore que le Conseil de l'Union européenne souhaite réviser et prolonger le mandat de l'EUMM Georgia jusqu'au 14 décembre 2024 et que la décision du Conseil y relative devrait être adoptée à la mi-octobre 2022. Le Conseil d'État note qu'une telle décision n'a pas encore été adoptée au jour de l'adoption du présent avis. Il renvoie, pour ce qui concerne la durée du mandat, aux observations formulées à l'endroit de l'examen des articles.

Examen des articles

Préambule

Au premier visa renseignant le fondement légal du projet de règlement grand-ducal sous revue, il y a lieu de viser en premier lieu l'article 2 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.

Le visa relatif à l'avis de la Conférence des présidents de la Chambre des députés est à supprimer. Le Conseil d'État rappelle que la consultation obligatoire de la Conférence des présidents dans le cadre de la procédure d'autorisation d'une participation luxembourgeoise à l'étranger a été supprimée à travers la loi du 2 juin 2021⁴ qui a modifié la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à

¹ Règlement grand-ducal du 20 mai 2019 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 27 septembre 2008 relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia) (Mém. A – n° 337 du 21 mai 2019)

² JO L 411 du 7.12.2020, p. 1.

³ Avis du Conseil d'État n° 60.961 du 1^{er} avril 2022 relatif au 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.

⁴ 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)

des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} prévoit que le Luxembourg participe à la mission d'observation menée par l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia) jusqu'à échéance du mandat de la mission sans toutefois préciser la date exacte d'échéance du mandat en question.

À l'exposé des motifs, les auteurs expliquent que l'alignement du mandat du Luxembourg avec celui de la mission EUMM Géorgie, y compris les éventuelles prolongations du mandat, serait conforme à ce qui est « convenu par le Conseil de l'Union européenne ». Les auteurs soulignent encore que « [e]n effet, alors que les règlements grand-ducaux relatifs à la participation aux missions civiles de l'UE au Mali, au Niger et en Ukraine permettent tous une participation jusqu'à échéance du mandat, le règlement grand-ducal relatif à la participation à la mission civile de l'UE en Géorgie est le seul à devoir être prolongé annuellement (neuf modifications depuis sa publication en 2008) ».

Le Conseil d'État voudrait rappeler, dans ce contexte, ses critiques à l'encontre des règlements grand-ducaux que les auteurs citent en référence, et ceci notamment en raison de l'absence de définition du cadre temporel de la mission.

Ainsi, dans le cadre de l'examen du projet devenu le règlement grand-ducal du 25 mars 2022 relatif à la prolongation de la participation du Luxembourg à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) qui prévoit, en son article 1^{er}, que « [l]e Grand-Duché de Luxembourg participe à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) jusqu'au 31 mars 2024 au plus tard, sous réserve de la prolongation du mandat de la mission », le Conseil d'État avait critiqué la disposition en question au motif que celle-ci anticipait la prolongation du mandat en fixant un cadre temporel de la mission qui dépassait largement le cadre temporel fixé pour la même mission par la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il avait estimé qu'une telle façon de procéder était contraire à l'esprit 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 et que le dispositif critiqué risquait dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution⁵.

Quant au règlement grand-ducal du 4 octobre 2016 relatif à la prolongation de la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne EUCAP Sahel Niger, qui prévoit en son article 1^{er} que « [l]e Luxembourg participe à la mission civile menée par l'Union européenne au Niger, appelée EUCAP Sahel Niger, jusqu'à échéance du mandat de la

⁵ Avis du Conseil d'État n° 60.924 du 8 mars 2022 relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la prolongation de la participation du Luxembourg à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

mission », le Conseil d'État avait également insisté⁶ sur une précision de la limite temporelle de la mission.

Pour ce qui est du règlement grand-ducal du 29 avril 2016 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, le Conseil d'État avait souligné que le « texte en projet doit indiquer notamment la limite supérieure des participants ainsi que la limite spatiotemporelle de la mission » et qu'« en absence de ces précisions, le Conseil d'État donne à considérer que le règlement grand-ducal en projet risque de s'exposer à la sanction de l'article 95 de la Constitution⁷ ».

À l'occasion de l'examen du projet de règlement devenu le règlement grand-ducal du 20 mai 2019 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 27 septembre 2008 relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia), le Conseil d'État avait également rappelé que « conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 juillet 1992 qui sert de base légale au projet sous avis, il y a lieu de déterminer dans le règlement grand-ducal les „modalités d'exécution“ de la loi et, par voie de conséquence, la limite temporelle de la mission » et qu'« à défaut de préciser la limite temporelle du mandat, [...]le règlement grand-ducal en projet risque de s'exposer à la sanction de l'article 95 de la Constitution⁸ ».

Le Conseil d'État se doit de réitérer l'ensemble des observations susmentionnées et demande, par conséquent, aux auteurs de déterminer la limite temporelle de la mission dans l'article sous revue. À défaut de préciser la limite temporelle du mandat, le Conseil d'État donne à considérer que 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

Sans observation.

Article 4

L'article 4 vise à définir l'objet de la mission à laquelle participent les agents. Il s'inspire notamment de l'article 2 de la décision 2010/452/PESC du Conseil du 12 août 2010 concernant la mission d'observation de l'Union

⁶ Avis du Conseil d'État n° 51.702 du 15 juillet 2016 relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la prolongation de la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne « EUCAP Sahel Niger ».

⁷ Avis du Conseil d'État n° 51.573 du 25 mars 2016 relatif au 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.

⁸ Avis du Conseil d'État n° 53.369 du 7 mai 2019 relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 27 septembre 2008 relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia).

Voir aussi avis du Conseil d'État n° 60.534 du 23 février 2021 relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS).

européenne en Géorgie (EUMM Georgia) relatif à l'énoncé de la mission. En ce qui concerne la formulation, le Conseil d'État suggère de supprimer les termes « par le biais d'une l'entremise diplomatique de la présidence française de l'Union européenne ». L'article 4 n'appelle pas d'autre observation.

Article 5

En ce qui concerne la première phrase, le Conseil d'État relève que la terminologie employée ne correspond pas à celle utilisée dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. L'article 44 de la loi précitée du 18 juillet 2018 prévoit notamment que « [l]a Police est dirigée par un directeur général [...] ». Le Conseil suggère de supprimer la première phrase et de reformuler la deuxième phrase comme suit :

« **Art. 5.** Le contrôle opérationnel de la mission est exercé par le chef de mission désigné par l'Union européenne ».

Article 6

À l'instar de ce qu'il a pu relever dans son avis du 7 mai 2019 relatif au projet de règlement n° 53.369 devenu le règlement grand-ducal précité du 20 mai 2019, le Conseil d'État considère que l'article sous avis est sans apport normatif propre puisque le principe de l'impartialité dont doivent faire preuve les membres de la Police grand-ducale découle de leur statut, c'est-à-dire de la loi. Il est dès lors superfétatoire de rappeler ce principe dans un règlement grand-ducal. L'article sous revue est par conséquent à supprimer et les articles subséquents sont à renuméroter. Le Conseil d'État note par ailleurs que la disposition en question avait été supprimée dans le cadre du projet de règlement n° 53.369 et ne figure pas dans le texte du règlement grand-ducal précité du 20 mai 2019.

Article 7

Le Conseil d'État note que l'article sous revue correspond, dans une large mesure, au texte de l'article 7 du règlement grand-ducal précité du 27 septembre 2008. Il constate que le texte sous revue ne précise cependant plus la durée du séjour en cas de retour au Luxembourg. Au-delà de ce constat, le Conseil d'État n'entend pas revenir sur cet article qui est repris du règlement grand-ducal précité du 27 septembre 2008.

Article 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

En ce qui concerne le troisième visa, il convient de relever que les institutions, administrations, services, organismes etc., prennent une lettre majuscule au premier substantif et une lettre minuscule aux substantifs qui suivent. Par ailleurs, la virgule *in fine* dudit visa est à remplacer par un point-virgule. Partant, il y a lieu d'écrire « Commission des affaires étrangères et

européennes, de la coopération, de l'immigration et de l'asile de la Chambre des députés ; ».

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 3

Étant donné qu'est visée la fonction, il y a lieu d'écrire « ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions » avec une lettre « m » minuscule et « directeur général de la Police grand-ducale » avec une lettre « d » minuscule.

Article 8

Le projet de règlement grand-ducal sous avis étant accompagné d'une fiche financière renseignant sur l'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 21 votants, le 13 décembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz