

Projet de règlement grand-ducal

relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne au Mozambique (EUMAM Mozambique)

Avis du Conseil d'État

(12 juillet 2024)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 5 juillet 2024, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la 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 financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

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 de la défense, ainsi que la Commission des affaires étrangères et européennes, de la coopération, du commerce extérieur et à la Grande Région de la Chambre des députés ont approuvé, lors de leurs réunions respectives des 8 mai 2024 et 21 mai 2024, 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 d'assistance militaire de l'Union européenne au Mozambique, ci-après la « mission EUMAM Mozambique ».

La mission EUMAM Mozambique, qui « [...] a pour objectif stratégique d'aider le Mozambique à développer et à maintenir la capacité à préparer et à employer de manière autonome les unités de la QRF¹ formées par l'EUTM Mozambique et à contribuer ainsi à un environnement sûr et sécurisé pour la population du Cabo Delgado » a été mise en place par une décision du Conseil de l'Union européenne du 14 mai 2024². La décision en question prévoit un mandat d'une durée de deux ans. D'après l'exposé des motifs du texte sous avis, la nouvelle mission remplacerait à partir du 1^{er} septembre 2024 la mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique, ci-après la « mission EUTM Mozambique », qui trouve son

¹ Force de réaction rapide.

² Décision (PESC) 2024/1354 du Conseil du 14 mai 2024 modifiant la décision (PESC) 2021/1143 relative à une mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique (EUTM Mozambique), JO L du 15.05.2024.

fondement dans la décision (PESC) 2021/1143 du 12 juillet 2021 relative à une mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique (EUTM Mozambique), mission de formation à laquelle il serait mis fin, toujours d'après l'exposé des motifs, le 1^{er} septembre 2024.

Le Conseil d'État constate que, s'il ressort ainsi de l'exposé des motifs du dossier lui soumis que la mission EUMAM Mozambique est destinée à remplacer la mission EUTM Mozambique, le dispositif du projet de règlement grand-ducal sous revue ne modifie ni n'abroge le règlement grand-ducal modifié du 26 octobre 2021 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission EUTM au Mozambique qui prévoit que le Grand-Duché de Luxembourg contribue à la mission EUTM Mozambique « pendant la période du 16 novembre 2023 au 15 novembre 2025 au plus tard ». Le Conseil d'État note que le Conseil européen a choisi, dans sa décision précitée du 14 mai 2024, une autre voie en procédant moyennant une modification de sa décision du 12 juillet 2021, ce qui souligne la nature du dispositif qui fait évoluer la mission initiale de formation militaire vers une mission d'assistance militaire. Dans cette perspective, il aurait été logique de modifier le règlement grand-ducal précité du 26 octobre 2021.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal n'ayant pas retenu cette façon de procéder, en choisissant de présenter un nouveau texte, le Conseil d'État leur suggère d'abroger formellement le règlement grand-ducal précité du 26 octobre 2021 avec effet au 1^{er} septembre 2024, début de la mission EUMAM Mozambique.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

L'article 3 définit le processus selon lequel les membres de l'Armée luxembourgeoise qui participeront à la mission seront choisis.

Le Conseil d'État rappelle dans ce contexte que 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. La loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise opère la même distinction au niveau de son article 46.

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, sans toutefois utiliser la terminologie appropriée. Si l'intention des auteurs est de limiter la participation à la mission aux militaires de carrière et aux soldats qui sont membres d'une UDO, 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 et 5

Sans observation.

Articles 6 et 7

Les articles 6 et 7 sont superfétatoires dans la mesure où ils reprennent des principes figurant aux articles 9 et 17*bis* de la loi précitée du 27 juillet 1992. Les articles sous revue sont par conséquent à supprimer.

Article 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au fondement légal, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « et notamment son article 2 ; ».

Au troisième visa, les commissions parlementaires prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire « Commission de la défense » et « Commission des affaires étrangères et européennes, de la coopération, du commerce extérieur et à la Grande Région ».

Dans la mesure où le règlement grand-ducal comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État, il y a lieu d'insérer à l'endroit des ministres proposant une référence au ministre ayant les Finances dans ses attributions. Par ailleurs, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Article 1^{er}

Il y a lieu d'ajouter les termes « Grand-Duché de » avant le terme « Luxembourg ».

Article 2

Il y a lieu d'écrire « cinq » en toutes lettres.

Article 8

Étant donné que le projet de règlement grand-ducal sous avis est accompagné d'une fiche financière renseignant un impact sur le budget de l'État, il y a lieu de compléter la formule exécutoire par une référence au ministre ayant les Finances dans ses attributions.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 12 juillet 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Christophe Schiltz