

Projet de règlement grand-ducal

portant modification du règlement grand-ducal du 7 décembre 2022 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne pour l'Ukraine (EU Military Assistance Mission for Ukraine)

Avis du Conseil d'État

(24 septembre 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, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un texte coordonné du règlement grand-ducal du 7 décembre 2022 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne pour l'Ukraine (EU Military Assistance Mission for Ukraine) que le présent projet vise à modifier.

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 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 prolonger la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EU Military Assistance Mission for Ukraine – EUMAM UA) qui avait été autorisée par le règlement grand-ducal du 7 décembre 2022¹ adopté selon la procédure d'urgence en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État.

Le règlement grand-ducal précité du 7 décembre 2022 a ainsi autorisé la participation de deux membres de l'Armée luxembourgeoise à la mission d'assistance en Ukraine pendant la période du 1^{er} décembre 2022 au

¹ Règlement grand-ducal du 7 décembre 2022 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne pour l'Ukraine (EU Military Assistance Mission for Ukraine) (Mém. A - n° 606 du 7 décembre 2022).

1^{er} décembre 2024. Le présent projet de règlement grand-ducal prévoit de prolonger la participation de l'Armée luxembourgeoise pour une durée supplémentaire de vingt-quatre mois jusqu'au 1^{er} décembre 2026.

La mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine, ci-après « EUMAM Ukraine », qui consiste à soutenir l'Ukraine dans sa lutte contre la guerre d'agression menée par la Russie à travers la contribution au renforcement des capacités militaires des forces armées ukrainiennes a été mise en place par une décision du Conseil de l'Union européenne du 17 octobre 2022² pour une période initiale de deux ans à partir du lancement de la mission, à savoir le 15 novembre 2022³. La décision (PESC) 2022/1968 du Conseil du 17 octobre 2022 expirera ainsi le 15 novembre 2024 et le mandat actuel de la mission s'achèvera, à défaut de nouvelle décision de prolongation, à la même date. Le Conseil d'État renvoie pour ce qui concerne la durée de la participation luxembourgeoise à la mission précitée aux observations formulées à l'endroit de l'examen de l'article 2 du projet de règlement grand-ducal.

Dans un souci de bonne technique législative, le Conseil d'État estime qu'il aurait été opportun de procéder au remplacement intégral du règlement grand-ducal précité du 7 décembre 2022 plutôt que d'envisager sa modification ponctuelle⁴, ceci en tenant compte des observations formulées au sujet de l'entrée en vigueur du présent texte et en indiquant dans l'intitulé du règlement grand-ducal qu'il s'agit en l'occurrence d'une prolongation de la participation à la mission mise en place par le règlement grand-ducal du 7 décembre 2022. Une alternative consisterait à adopter un règlement grand-ducal autonome disposant que la participation du Luxembourg à la mission d'assistance militaire visée est prolongée pour la période du 2 décembre 2024 au 1^{er} décembre 2026. Il y aurait par ailleurs lieu de préciser que le dispositif s'applique sous réserve de la prolongation du mandat de la mission « par le Conseil de l'Union européenne ».

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} entend remplacer l'intitulé du règlement grand-ducal qu'il s'agit de modifier, ceci afin de reprendre la dénomination officielle de la mission européenne. Le Conseil d'État relève qu'il est en principe déconseillé de modifier les intitulés des actes pour éviter de remettre en cause la pérennité des renvois. Par ailleurs, il renvoie à ses critiques, formulées au niveau des

² Décision (PESC) 2022/1968 du Conseil du 17 octobre 2022 relative à une mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine)
JO L 270 du 18.10.2022

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex:32022D1968>

³ Décision (PESC) 2022/2243 du Conseil du 14 novembre 2022 lançant la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine)
JO L 270 du 18.10.2022

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32022D2243#ntr1-L_2022294FR.01002101-E0001

⁴ Voir notamment le règlement grand-ducal du 21 décembre 2022 relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia) ou encore le règlement grand-ducal du 10 novembre 2023 relatif à la prolongation de la participation de l'Armée luxembourgeoise à la présence avancée renforcée (enhanced forward presence – eFP) de l'OTAN en Lituanie.

considérations générales, concernant la modification ponctuelle du dispositif existant.

Article 2

L'article sous avis vise à remplacer l'article 1^{er} du règlement grand-ducal précité du 7 décembre 2022 qui prévoit que la durée de la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission s'étend du 1^{er} décembre 2022 au 1^{er} décembre 2024.

L'article 2 prolonge la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission pour une période allant du 2 décembre 2024 au 1^{er} décembre 2026, ceci sous réserve de la prolongation du mandat de la mission visée par une décision du Conseil de l'Union européenne.

À l'exposé des motifs, les auteurs relèvent que « [l]a prolongation de la participation de l'Armée luxembourgeoise est envisagée pour 24 mois supplémentaires, sous réserve que le mandat de l'EUMAM Ukraine soit reconduit pour cette même durée » et que « [e]n tout état de cause, la prolongation ne dépassera pas la durée prévue dans le mandat ».

À travers l'échéance prévue par la disposition sous revue, à savoir le 1^{er} décembre 2026, les auteurs du projet de règlement grand-ducal anticipent ainsi la prolongation du mandat européen, ceci indépendamment d'une décision européenne qui confirmerait le renouvellement du mandat en question, en mettant en place un cadre temporel de la mission qui dépasse largement celui fixé par la décision (PESC) 2022/1968 du Conseil du 17 octobre 2022.

Le Conseil d'État rappelle à cet égard qu'il a déjà eu l'occasion de critiquer à plusieurs reprises une telle façon de procéder qui est 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 internationales⁵.

Par ailleurs, le Conseil d'État donne encore à considérer qu'il convient de veiller à ce que l'entrée en vigueur du présent texte se fasse au plus tôt le 2 décembre 2024. L'abrogation de la disposition de l'article 1^{er} actuellement en vigueur avant cette date aurait pour effet d'engendrer un vide juridique pour la période qui se situerait entre la date d'entrée en vigueur et le 2 décembre 2024 et qui couvre le mandat en cours. Il suggère, par conséquent, de compléter le dispositif sous revue par un nouvel article dédié à l'entrée en vigueur du présent texte.

Article 3

Sans observation.

⁵ Avis du Conseil d'État n° 61.620 du 10 octobre 2023 relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 26 octobre 2021 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission EUTM Mozambique

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)

Avis du Conseil d'État n° 60.068 du 14 janvier 2020 relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au fondement légal, il y a lieu 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.

Article 1^{er}

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Article 3

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 19 votants, le 24 septembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes