LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes, de la Défense, de la
Coopération et du Commerce extérieur

Direction de la défense

Exposé des motifs

Conformément à 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, le présent avant-projet de règlement grand-ducal a pour objet d'autoriser la prolongation de la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine) pour une durée supplémentaire maximale de 24 mois et d'augmenter la limite maximale du nombre d'instructeurs ponctuels par rotation de 5 à 10.

Historique :

Le 24 février 2022, la Russie a déclenché une guerre d'agression contre l'Ukraine. Cette invasion de grande ampleur intervient huit ans après l'annexion de la Crimée par la Russie, ainsi que le début de la guerre du Donbass en 2014. L'agression russe contre l'Ukraine a provoqué une réponse sans précédent des pays occidentaux afin de permettre à l'Ukraine d'exercer son droit de légitime défense, consacré par l'article 51 de la Charte des Nations Unies.

Sur le terrain, la ligne de front a peu évolué au cours des trois dernières années. Malgré des offensives ukrainiennes, les forces russes ont repris l'initiative sur plusieurs secteurs du front. Comme auparavant, les deux camps peinent à progresser face à des défenses profondément retranchées, des réseaux étendus de mines et l'usage massif de l'artillerie et des drones. Les combats ont confirmé la stratégie russe consistant à accepter de lourdes pertes pour avancer lentement, tandis que l'Ukraine continue de faire face à des contraintes, malgré l'aide militaire occidentale.

À la fois Moscou et Kyiv cherchent à reconstituer et moderniser leurs forces pour soutenir leurs opérations, mais des pertes élevées, des contraintes de mobilisation et des défis industriels ralentissent cette capacité de projection de puissance. La perception d'un conflit indéfini et statique est trompeuse et provoque un sentiment de fatigue dans les capitales des partenaires de l'Ukraine, qui profite *in fine* à la Russie. L'incertitude quant à la fourniture d'une aide à long terme à l'Ukraine risque de donner à la Russie des avantages sur le champ de bataille. Elle affaiblit ainsi l'objectif consistant à amener, à terme, la Russie à la table des négociations.

La poursuite sur le long terme de l'aide internationale est vitale pour l'Ukraine, qui ne dispose pas à elle seule des ressources matérielles et financières pour s'opposer à la Russie. La demande de former davantage de militaires a été mise en avant à de nombreuses reprises par l'Ukraine dès 2022. Face à la mobilisation à grande échelle de la Russie, l'entraînement de soldat·e·s ukrainien·nes a pris encore plus d'importance. L'Ukraine a aussi lancé les travaux législatifs et techniques en vue d'une nouvelle mobilisation qui nécessiterait la formation de soldat·e·s ukrainien·nes supplémentaires.

La mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine) a été lancée par la décision (PESC) 2022/2243 le 15 novembre 2022 pour une période initiale de deux ans. Suite à la revue stratégique d'automne 2024, l'objectif stratégique est de renforcer durablement les capacités militaires des forces armées ukrainiennes afin qu'elles puissent régénérer leurs forces, mener des

opérations efficaces, défendre l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues, exercer pleinement sa souveraineté et contribuer à la protection de la population civile face à l'agression russe, principalement par la fourniture et la coordination d'une formation militaire individuelle, collective et spécialisée.

La mission assure l'entraînement des forces armées ukrainiennes et des forces de défense territoriale aux niveaux élémentaire, avancé et spécialisé, notamment aux niveaux de la compagnie, du bataillon et de la brigade, tout en s'adaptant constamment à l'évolution des besoins des forces armées ukrainiennes. Elle a un mandat non exécutif, et opère dans les États membres de l'UE, avec leur consentement explicite.

Cette mission de nature flexible, modulaire et calibrée en fonction de l'évolution de la guerre et des besoins ukrainiens, opère au sein de l'Union européenne. Coordonnée avec d'autres partenaires internationaux, l'EUMAM Ukraine s'appuie sur les initiatives de formations bilatérales existantes de certains État membres, ainsi que sur de nouveaux modules d'entraînement collectif et spécialisé.

Le mandat de cette mission militaire comporte plusieurs éléments novateurs, notamment la portée et l'ampleur du soutien à la formation, la nécessité de s'intégrer dans les efforts internationaux de formation militaire existants, les dispositions financières uniques dues au fait que la mission se trouve sur le sol européen ainsi que la structure de commandement et de contrôle.

L'EUMAM Ukraine a assuré la formation du personnel des forces armées ukrainiennes aux niveaux de base, avancé et spécialisé dans les domaines de l'assistance médicale, du CBRN, du déminage, de la logistique et de la communication, de la maintenance et de la réparation, entre autres. Elle assure également la formation des cadres subalternes, des niveaux de la section jusqu'à la compagnie, y compris la formation opérationnelle : préparation des compagnies, bataillons et brigades aux manœuvres et tactiques collectives jusqu'au niveau du bataillon ; et conseils sur la planification, la préparation et la conduite d'exercices de tirs réels.

La mission est dirigée par l'État-major renforcé de l'UE et elle est composée de deux centres de commandement (État-Major) de terrain tactique. Ainsi, l'État-major multinational à Strausberg, commandé par l'Allemagne, dirige les entraînements et formations spécialisés, tandis que l'État-Major multinational à Zagan, commandé par la Pologne, dirige les entraînements et formations « toutes armes » (« *combined arms »*). Ces deux centres fonctionnent de manière coordonnée. Des formations et entraînements spécialisés et « détachés » sont offerts dans d'autres États membres sur leur propre sol.

Dans le cadre de son appui constant à l'Ukraine dans l'exercice de son droit légitime à la défense face à l'agression de la Russie, la Direction de la Défense procèdera à partir de 2026 aussi au financement d'une prestation de services de traduction au bénéfice de la mission EUMAM Ukraine, et ce dans le strict respect des dispositions légales et réglementaires applicables notamment en matière de marchés publics.

Historique de la contribution luxembourgeoise :

L'Armée luxembourgeoise participe actuellement à la mission en vertu du règlement grand-ducal modifié du 7 décembre 2022 relatif à 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 in support of Ukraine).

Le cadre règlementaire actuel prévoit une participation de maximum 2 membres de l'Armée luxembourgeoise en présence permanente par rotation au sein du « *Specialized Training Command* » (ST-C) en Allemagne ainsi qu'une présence ponctuelle, non permanente, de maximum 5 membres de l'Armée par rotation pour assurer la formation des militaires ukrainiens.

Pour la participation permanente, l'Armée luxembourgeoise fournit depuis décembre 2022 un sous-officier détaché au commandement « *Specialized Training Command (ST-C)* » en Allemagne.

Pour la participation ponctuelle moyennant des instructeurs, l'Armée luxembourgeoise propose actuellement des formations dans les domaines médical, cyber et instruction militaire. Dans le domaine médical, l'Armée participe aux formations « *Combat Life Saver* » et « *Combat Para Medic* ». Dans le domaine cyber, l'Armée est en charge de la formation « *Cyber Defence Basics* ». Dans le domaine instruction militaire, l'Armée participe aux formations « instruction militaire initiale » et « instruction militaire avancée ». Si jusqu'à présent, la limitation de maximum 5 instructeurs ponctuels par rotation n'a pas posé de problèmes, l'Armée recommande d'augmenter ce nombre maximal à 10 instructeurs. En effet, un effectif de maximal 10 instructeurs ponctuels donne à l'Armée la flexibilité nécessaire afin de pouvoir faire face à des besoins futurs de formations émanant de l'Ukraine et de déployer des instructeurs même dans les cas où 2 formations différentes se chevauchent. La prolongation ainsi que l'augmentation du nombre d'instructeurs ponctuels sont incluses dans le budget pluriannuel de l'armée.

Jusqu'à présent, 24 États membres de l'Union européenne (BE, BG, CZ, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SI, SK, et SE) ont contribué à l'EUMAM Ukraine.

Situation actuelle :

Depuis sa création en novembre 2022, la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine) a formé 92 000 militaires ukrainien·nes, contribuant ainsi directement au renforcement des capacités militaires des forces armées ukrainiennes. Le succès de l'EUMAM dépasse largement les attentes initiales, notamment en ce qui concerne le nombre de soldat·e·s formé·e·s ainsi que la qualité des formations offertes. Compte tenu de ce succès, le Conseil de l'Union européenne a prolongé le mandat de la mission d'assistance militaire de l'UE (EUMAM Ukraine) le 8 novembre 2024, le renouvelant jusqu'au 15 novembre 2026 afin de continuer à renforcer les capacités militaires des forces armées ukrainiennes face à l'agression russe. Il est donc hautement probable que le mandat pour la mission soit renouvelé une nouvelle fois avant son expiration actuelle en novembre 2026.

Les résultats positifs de l'EUMAM Ukraine sont très appréciés par l'Ukraine, dont le besoin de formation de ses forces armées demeure urgent. Après le triste quatrième anniversaire du lancement de l'agression russe, l'Ukraine se trouve une fois de plus à un moment décisif pour s'assurer qu'elle sera en mesure de poursuivre son exercice de légitime défense.

Prolongation de la participation luxembourgeoise :

Étant donné les besoins militaires urgents de l'Ukraine et le soutien continu du Luxembourg à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, il est donc recommandé de prolonger la participation de l'Armée luxembourgeoise à l'EUMAM Ukraine, sous condition de la reconduite du mandat de cette mission. La 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.

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes, de la Défense, de la
Coopération et du Commerce extérieur

Direction de la défense

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié 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)

Nous Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

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 ;

Vu la fiche financière ;

Vu la décision du Gouvernement en conseil du 24 juillet 2026 et après consultation le 9 juin 2026 de la Commission de la défense et de la Commission des affaires étrangères et européennes, de la coopération, du commerce extérieur et à la Grande Région de la Chambre des députés ;

Le Conseil d'État entendu ;

Sur le rapport du Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur et de la Ministre de la Défense et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons:

Art. 1er.

L'article 1er du règlement grand-ducal modifié du 7 décembre 2022 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission d'assistance militaire pour l'Ukraine (EU Military Assistance Mission for Ukraine) est remplacé comme suit :

« Art. 1er.

Le Luxembourg participe à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EU Military Assistance Mission in support of Ukraine – EUMAM Ukraine) pendant la période du 2 décembre 2026 au 1er décembre 2028 au plus tard, sous réserve de la prolongation du mandat de la mission. »

Art. 2.

Le second paragraphe de l'article 2 du même règlement est remplacé comme suit :

« La participation luxembourgeoise comprend également une présence ponctuelle, non permanente, de maximum 10 membres de l'Armée luxembourgeoise par rotation pour assurer l'instruction et la formation des militaires ukrainiens. »

Art. 3.

Le présent règlement entre en vigueur le 2 décembre 2026.

Art. 4.

Le ministre ayant les Affaires étrangères et le Commerce extérieur dans ses attributions et le ministre ayant la Défense 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.

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier suivi par Marianne Weycker
Service des Commissions
Tél. : +352 466 966 326
E-mail : mweycker@chd.lu

Madame Yuriko Backes
Ministre de la Défense
B.P. 212
L-2012 Luxembourg

Luxembourg, le 12 juin 2026

Objet : Consultation des commissions compétentes de la Chambre des Députés au sujet de la participation de l'Armée luxembourgeoise à l'EUMAM UA[1]

Madame la Ministre,

Conformément à l'article 1er, paragraphe 4 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, les commissions compétentes de la Chambre des Députés ont été consultées au sujet des modifications suivantes de la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine :

- prolongation de la participation jusqu'en 2028, sous réserve de la prolongation du mandat de la mission en automne 2026 ;
- augmentation de la participation par rotation de maximum 5 à maximum 10 membres de l'Armée luxembourgeoise.

La Commission de la Défense et la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région ont donné leur aval à ces modifications en date du 10 juin 2026.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, mes salutations respectueuses.

Claude Wiseler

Président de la Chambre des Députés

[1] European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes, de la Défense, de la
Coopération et du Commerce extérieur

Direction de la défense

Commentaire des articles

Ad. Article 1er.

L'article 1er autorise la participation du Grand-Duché de Luxembourg à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine) et en fixe la durée. Il s'agit ici d'un règlement grand-ducal en application 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.

Le Gouvernement estime utile de participer à cette mission d'assistance militaire afin de continuer à démontrer la solidarité des États membres de l'Union européenne envers des pays européens. La participation du Luxembourg témoigne de sa fiabilité dans un contexte d'engagement opérationnel.

La durée de la participation luxembourgeoise à la mission prévue par le présent avant-projet de règlement va du 2 décembre 2026 jusqu'au 1er décembre 2028 au plus tard, sous réserve de la prolongation du mandat de la mission.

En effet, le mandat actuel de la mission vient à terme en novembre 2026. Or, il est très probable que le mandat soit prolongé de nouveau, étant donné les besoins continus des forces armées ukrainiennes en matière de formation. Ainsi, afin de rester dans les délais et de garantir une continuité de la contribution luxembourgeoise, il est prévu d'autoriser une prolongation de la participation de l'Armée à l'EUMAM Ukraine au-delà de décembre 2026 sous réserve de la prolongation officielle du mandat.

Ad. Article 2.

La modification du second paragraphe de l'article 2 autorise l'augmentation du nombre de membres de l'Armée luxembourgeoise participant à la mission sous forme de présence ponctuelle, non permanente, assurant l'instruction et la formation des militaires ukrainiens. Si jusqu'à présent, la limitation de maximum 5 instructeurs ponctuels par rotation n'a pas posé de problèmes, l'Armée recommande d'augmenter ce nombre maximal à 10 instructeurs. En effet, un effectif de maximal 10 instructeurs ponctuels donne à l'Armée la flexibilité nécessaire afin de pouvoir faire face à des besoins futurs de formations émanant de l'Ukraine et de déployer des instructeurs même dans les cas où 2 formations différentes se chevauchent.

Ad. Article 3.

L'article 3 fixe la date d'entrée en vigueur du présent règlement grand-ducal.

Ad. Article 4.

L'article 4 fixe les modalités d'exécution du règlement.

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes, de la Défense, de la
Coopération et du Commerce extérieur

Direction de la défense

Texte coordonné

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 en soutien à l'Ukraine (EU Military Assistance Mission in support of Ukraine).

Art. 1er. ~~Le Luxembourg participe à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EU Military Assistance Mission for Ukraine – EUMAM UA) pendant la période du 2 décembre 2024 au 1er décembre 2026 au plus tard, sous réserve de la prolongation du mandat de la mission.~~
Le Luxembourg participe à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EU Military Assistance Mission in support of Ukraine – EUMAM Ukraine) pendant la période du 2 décembre 2026 au 1er décembre 2028 au plus tard, sous réserve de la prolongation du mandat de la mission.

Art. 2. La participation luxembourgeoise comprend au maximum 2 membres de l'Armée luxembourgeoise par rotation. Ceci n'inclut pas le personnel en inspection ou en visite, ni la présence simultanée de deux contingents lors de la relève.

~~La participation luxembourgeoise comprend également une présence ponctuelle, non permanente, de maximum 5 membres de l'Armée luxembourgeoise par rotation pour assurer l'instruction et la formation des militaires ukrainiens.~~
La participation luxembourgeoise comprend également une présence ponctuelle, non permanente, de maximum 10 membres de l'Armée luxembourgeoise par rotation pour assurer l'instruction et la formation des militaires ukrainiens.

Art. 3. 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 et détermine la durée maximale de leur affectation.

Art. 4. La mission des membres de l'Armée luxembourgeoise consiste à occuper des postes d'état-major et d'instructeur.

Art. 5. Pour la durée de leur mission, les membres de l'Armée luxembourgeoise sont placés sous l'autorité hiérarchique du commandant de la mission.

Art. 6. Les membres de l'Armée luxembourgeoise ont droit à l'indemnité mensuelle spéciale non imposable et non pensionnable, prévue à l'article 9 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.

Art. 7. Les membres de l'Armée luxembourgeoise bénéficient d'un congé spécial de fin de mission conformément à l'article 17*bis* de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative aux opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise.

Art. 8. Notre ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions et Notre ministre ayant la Défense 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.

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes, de la Défense, de la
Coopération et du Commerce extérieur

Direction de la défense

Fiche financière

(en application des dispositions de l'article 79 de la loi du 8 juin 1999)

Intitulé du projet :

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié 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).

Ministère(s) initiateur(s):

Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce Extérieur – Direction de la défense

1. Nature et durée de dépenses proposées :

a) Les dépenses engendrées par la participation du personnel de l'Armée luxembourgeoise à la mission EUMAM Ukraine sont estimées ci-dessous. Elles se composent exclusivement de frais d'exploitation, à savoir transport, soutien vie, besoins personnels, indemnités spéciales relatives aux opérations pour le maintien de la paix.

b) Il est prévu d'engager un maximum de 12 personnes de manière simultanée pour la période de 24 mois entre décembre 2026 et décembre 2028.

c) La durée de la dépense est liée à la durée du déploiement du personnel luxembourgeois, à savoir 24 mois.

2. Impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel :

Les coûts se présentent comme suit :

- Frais journaliers de soutien vie

  Les participants luxembourgeois sont appelés à exécuter des missions différentes et sont engagés en deux endroits distincts, à savoir :

  - Mission permanente : 2 Sous-Officiers au « Special Training Command (ST-C) » à Strausberg (DEU) dans la fonction d'*Information Manager* au sein de l'*Information Cell*.

  - Mission temporaire / ponctuelle : 10 Sous-Officiers / Caporaux instructeurs spécialisés dans des domaines divers (Instruction militaire, Medical et Cyber) détachés ponctuellement dans un Centre de formation en Allemagne ou dans un autre pays européen afin de former et entrainer les militaires ukrainiens.

La durée des cours/ formations peut varier d'un jour à maximum 6 semaines. Pour l'établissement de la présente fiche financière il est estimé qu'au cours d'une année, un instructeur luxembourgeois séjournera 3 mois en discontinu en Allemagne.

Les frais de séjour sont calculés sur base des indemnités fixées par le Règlement du Gouvernement en conseil du 19 décembre 2023, à savoir :

- pour l'Allemagne (hors Berlin et Munich) : indemnité de jour (60 €) et indemnité de nuit (195 €)

Ces frais sont estimés comme suit :

Article budgétaire 01.6.12.303				
Frais de séjour (soutien vie)				**Coûts (€)**
	Nb	**Jours**	**Taux jour (€)**	**Déc 2026 – Déc 2028**
SOffr (Allemagne) permanent	2	730	255	372 300
SOffr (Allemagne ponctuel)	10	90	255	229 500
Total				**601 800 €**

- Frais pour dépenses personnelles:

Ces frais sont estimés comme suit :

Article budgétaire 01.6.12.303				
Frais pour dépenses personnelles (internet, envois postaux, activités sociales, …)				**Coûts (€)**
	Nb	**Mois**	**Moyenne par personne (€)[1]**	**Déc 2026 – Déc 2028**
SOffr (Allemagne) permanent	2	24	100	4 800
SOffr (Allemagne) ponctuel	10	3	100	3 000
Total				**7 800 €**

[1] Hypothèse : par défaut 100 € par personne par mois

- Frais pour indemnités spéciales à payer aux personnels de l'Armée conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative aux opérations pour le maintien de la paix.

Article budgétaire 01.6.11.300				
Frais pour indemnité spéciale OMP pour cadres				**Coûts (€)**
	Nb	**Mois**	**Montant (€)**	**Déc 2026 – Déc 2028**
SOffr (Allemagne) permanent	2	24	4 270	204 960
SOffr (Allemagne) ponctuel	10	3	4 270	128 100
Total				**333 060 €**

Le grand total pour la période décembre 2026 à décembre 2028 est estimé à 942 660 €.

3. <u>Impact budgétaire prévisible à court terme :</u>

Puisque la mission est en cours de reconduite, le court terme n'est plus d'application.

4. <u>Impact budgétaire prévisible à moyen terme :</u>

Voir pt. 1.c) ci-dessus.

5. <u>Impact budgétaire prévisible à long terme :</u>

Voir pt. 1.c) ci-dessus.