

N° 5381<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

2<sup>ème</sup> Session extraordinaire 2004

---



---

**PROJET DE REGLEMENT  
GRAND-DUCAL**

**concernant la participation du Luxembourg  
à la mission de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(28.9.2004)

Par dépêche en date du 24 septembre 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Au texte du projet de règlement grand-ducal, élaboré par le ministre de la Défense, était joint un exposé des motifs et commentaire.

Le projet sous avis a pour objet de déterminer les modalités d'exécution 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. L'opération, à laquelle le Gouvernement en Conseil, après consultation de la commission compétente de la Chambre des députés, a décidé d'associer le Luxembourg, consiste dans la participation à la mission militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine.

Lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN à Istanbul, qui s'est tenu les 28 et 29 juin 2004, il a été décidé de mettre un terme, d'ici la fin de l'année 2004, aux opérations de l'OTAN menées par la SFOR en Bosnie-Herzégovine. La force militaire à déployer dans le cadre de l'opération „ALTHEA“ de l'Union européenne est destinée à remplacer la SFOR de l'OTAN. Cette opération militaire est menée pour remplir les missions définies aux annexes 1A et 2 de l'accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, de sorte que l'opération relève bien de l'article 1er de la loi modifiée précitée du 27 juillet 1992. Au-delà de l'aspect maintien de la paix, „cette opération devrait renforcer l'approche globale de l'UE à l'égard de la Bosnie-Herzégovine et apporter un soutien aux progrès que ce pays accomplit par lui-même en vue de son intégration dans l'UE, l'objectif étant, à moyen terme, la signature d'un accord de stabilisation et d'association“ (considérant (10) de l'action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine). L'opération militaire de l'UE doit ainsi s'inscrire de façon cohérente dans le cadre général des activités de l'UE en Bosnie-Herzégovine (article 10 de l'action commune).

\*

Le Conseil d'Etat donne à considérer s'il n'y aurait pas lieu de préciser, dans l'intitulé du futur règlement grand-ducal, la nature de la mission de l'UE en Bosnie-Herzégovine. Il y aurait dès lors lieu d'écrire soit „... à la mission militaire de ...“, soit „... à la mission ALTHEA de ...“.

L'opération, si elle est destinée à remplacer la SFOR de l'OTAN, est néanmoins menée en ayant recours aux moyens et capacités communs de l'OTAN, sur une base arrêtée avec celle-ci (article 1er, paragraphe 3 de l'action commune). Des consultations avec l'OTAN sont donc indispensables pour préparer le lancement de la mission. Ceci explique probablement pourquoi il n'est pas possible de fixer actuellement la date exacte du lancement de l'opération militaire. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal se voient par ailleurs dans l'impossibilité de se prononcer sur le terme de cette opération militaire, et partant de la participation luxembourgeoise à cette mission. Il est à signaler dans ce contexte que lorsque la mission de la SFOR viendra à son terme, celle-ci se sera étendue sur une période de 9 ans.

Face à ces impondérables, les auteurs du projet de règlement grand-ducal proposent de fixer actuellement, pour ce qui est de la participation luxembourgeoise, une période maximale de deux ans, à partir d'octobre 2004, étant précisé que durant cette période un maximum de huit membres de l'Armée participeront à la mission par rotations successives, à raison d'un maximum de deux militaires par période de six mois.

Déjà à d'autres occasions, il a été difficile d'arrêter, au niveau des modalités d'exécution de la loi modifiée du 27 juillet 1992, la durée de la participation luxembourgeoise, le terme de l'opération menée dans le cadre d'organisations internationales ne pouvant pas être déterminé. Des problèmes s'étaient ainsi déjà posés s'agissant de la participation luxembourgeoise à la mission de police de l'Union européenne dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (*doc. parl. 5305*); des problèmes similaires ont été rencontrés dans le contexte de la participation luxembourgeoise à l'ISAF en Afghanistan (*doc. parl. 5184*). Le Conseil d'Etat considère qu'en l'espèce le projet de règlement grand-ducal évite l'écueil d'une participation luxembourgeoise à durée indéterminée: si la mission ALTHEA continue au-delà de la période maximale retenue pour la participation luxembourgeoise, un nouveau règlement grand-ducal devra intervenir, selon la procédure instituée par la loi modifiée du 27 juillet 1992, si par ailleurs il est jugé opportun de renouveler la participation luxembourgeoise à cette opération. Les participants luxembourgeois actuels sont par ailleurs fixés sur la durée de leur engagement individuel, limité à six mois. Le Conseil d'Etat peut se rallier en principe aux solutions retenues par les auteurs du projet de règlement grand-ducal, qui lui semblent conformes au cadre tracé par la loi de 1992. Il lui semble toutefois nécessaire de clarifier le début de la période maximale de deux ans, les termes „à partir d'octobre 2004“ étant à cet égard trop flous (s'agit-il du 1er octobre 2004, ou d'une date quelconque au cours du mois d'octobre 2004?): il y a donc lieu d'écrire „à partir du octobre 2004“, le choix de la date exacte à retenir définitivement étant abandonné aux auteurs du projet de règlement grand-ducal suivant l'état d'avancement des préparatifs.

Pour ce qui est de la mission proprement dite, elle n'est pas plus amplement définie par le projet de règlement grand-ducal sous avis. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal, de par la précision d'une participation à la mission ALTHEA de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, semblent reprendre à leur compte la définition de cette mission figurant à l'article 1er, paragraphe 1er de l'action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004. C'est une façon de procéder inhabituelle, dans la mesure où jusqu'ici les participants luxembourgeois à une force militaire se voyaient attribuer, dans le contexte général de l'opération, des missions particulières (voir l'article 5 du règlement grand-ducal modifié du 9 mai 2003 concernant la participation du Luxembourg à la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité en Afghanistan (ISAF) sous l'égide des Nations Unies; voir l'article 5 du règlement grand-ducal du 19 juillet 2004 concernant la participation du Luxembourg à la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité en Afghanistan (ISAF) sous l'égide des Nations Unies dans le cadre du Corps européen). D'après l'exposé des motifs, les participants luxembourgeois occuperont une fonction au sein de l'Etat-major de la Force à Sarajevo. Le Conseil d'Etat estime que ces précisions devront se retrouver dans le corps même du règlement grand-ducal qui est en conséquence à compléter par une disposition pouvant utilement s'inspirer de l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 19 juillet 2004.

Le projet de règlement grand-ducal innove en ce qu'il renvoie, en son article 5, s'agissant de l'indemnité de séjour, aux dispositions de l'article 23(4) du règlement grand-ducal (modifié) du 5 août 1993 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'Etat. Cet article prévoit que l'indemnité de séjour est fixée forfaitairement par arrêté du Ministre d'Etat. Lors de la participation de membres de l'Armée luxembourgeoise à des opérations pour le maintien de la paix, ceux-ci avaient jusqu'ici droit à une indemnité de jour pour frais de séjour, dont le montant était fixé par le Gouvernement en conseil. Les membres de la Police participant à des OMP se voient tantôt attribuer une indemnité de jour pour frais de séjour, tantôt une indemnité de jour et une indemnité de nuit (mission de police de l'UE dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine). Il semble plus qu'opportun au Conseil d'Etat que les errements administratifs en la matière soient arrêtés une fois pour toutes (compte tenu de la prise de position du ministre des Affaires étrangères suite à l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de règlement grand-ducal concernant la participation du Luxembourg à la Mission de police de l'Union Européenne dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, *doc. parl. 5305*<sup>3</sup>: il n'existe pas de pratique harmonisée en la matière d'un département à l'autre), afin que les participants aux opérations pour le maintien de la paix soient fixés à l'avance sur les indemnités qui leur reviennent. Dans l'immédiat, et à moins que des raisons majeures ne militent

pour cette nouvelle variante en matière d'indemnité de séjour, il y aurait lieu de s'en tenir aux solutions retenues jusqu'ici pour les membres de l'Armée luxembourgeoise participant à des OMP, c'est-à-dire l'allocation d'une indemnité de jour pour frais de séjour, dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil (voir, en tant que dernier en date, le règlement grand-ducal du 19 juillet 2004 concernant la participation du Luxembourg à la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité en Afghanistan (ISAF) sous l'égide des Nations Unies dans le cadre du Corps Européen, article 8). Le Conseil d'Etat continue d'estimer que l'ensemble des questions liées aux indemnités spéciales, aux frais de séjour, aux frais de transport et aux indemnisations particulières devraient être réglées dans la loi elle-même.

D'un point de vue purement rédactionnel, il y aurait lieu de substituer aux termes „le personnel de l'armée“ à chaque fois les termes „les membres de l'Armée luxembourgeoise“, le terme „armée“ étant à écrire avec une majuscule, à l'instar de la pratique suivie jusqu'ici. Cette substitution entraînera un certain nombre d'autres adaptations, comme, par exemple, à l'article 7 „ce congé n'est pas déductible de leur congé annuel de récréation“.

Le projet de règlement grand-ducal ne donne pas lieu à de plus amples observations de la part du Conseil d'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 septembre 2004.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

