

N° 7012²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

**relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile
de l'Union européenne de renforcement des forces de
sécurité intérieures en Ukraine**

* * *

SOMMAIRE:

page

Prise de position du Gouvernement

1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (8.12.2016)	1
2) Avis du Conseil d'État (29.11.2016)	2
3) Texte coordonné.....	4
4) Prise de position du Gouvernement.....	5

*

DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(8.12.2016)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire tenir en annexe la prise de position du Ministre des Affaires étrangères et européennes sur l'avis émis par le Conseil d'Etat en date du 29 novembre 2016, ainsi que le nouveau texte du projet de règlement grand-ducal tel que le Gouvernement souhaite le soumettre par la présente à la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,
Fernand ETGEN*

*

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(29.11.2016)

Par dépêche du 6 juillet 2016, 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 était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que 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 (OMP) dans le cadre d'organisations internationales, la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration de la Chambre des députés a donné son accord, lors de sa réunion du 8 juin 2016. Une correspondance du président de la Chambre des députés datée du même jour, témoignant de cet accord, a également été communiquée au Conseil d'État par la dépêche précitée du 6 juillet 2016.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet de règlement grand-ducal sous avis se propose de prolonger la participation de membres de la Police grand-ducale à la mission civile menée par l'Union européenne dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune en Ukraine. Il trouve sa base légale dans l'article 2, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 juillet 1992. D'après cet article, il y a lieu de déterminer dans un règlement grand-ducal les „modalités d'exécution“ de la loi. Dans cette logique, le texte en projet fixe la limite supérieure du nombre des participants à la mission. Selon le Conseil d'État, il faudrait que, dans la même logique, il fixe également la limite temporelle.

Comme le projet de règlement grand-ducal aura nécessairement un impact sur le budget de l'État, les auteurs devront y joindre une fiche financière, conformément à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Le Conseil d'État donne à considérer qu'en l'absence d'une fiche financière renseignant sur le coût budgétaire lié au règlement en projet, celui-ci s'expose à la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État rappelle que les observations évoquées ci-dessus ont déjà été formulées à plusieurs reprises, et dans un passé récent, dans son avis du 25 mars 2016 portant sur le 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 (doc. parl. 6966¹), devenu le règlement grand-ducal du 29 avril 2016¹, dans son avis du 21 juin 2016 portant sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieure au Mali (doc. parl. 6991¹), devenu le règlement grand-ducal du 15 septembre 2016², et dans son avis du 15 juillet 2016 portant sur le 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“ (doc. parl. 7002¹), devenu le règlement grand-ducal du 4 octobre 2016³.

Il faut espérer que dans le futur, le Gouvernement tiendra enfin compte de ces observations.

*

¹ 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 (Mém. A n° 82 du 6 mai 2016)

² Règlement grand-ducal du 15 septembre 2016 relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieure au Mali (Mém. A n° 199 du 21 septembre 2016)

³ 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 (Mém. A n° 209 du 13 octobre 2016)

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, tel que libellé, tend à autoriser le Luxembourg à participer à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieure en Ukraine jusqu'à échéance du mandat de la mission (EUAM Ukraine). Le Conseil d'État insiste encore une fois à ce que la limite temporelle soit précisée à l'article 1^{er} et renvoie pour le surplus à ses considérations générales.

Le Conseil d'État donne ensuite à considérer que le règlement grand-ducal du 21 octobre 2014 relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieure en Ukraine reprenait en son article 1^{er} l'objet de la mission, en précisant qu'il s'agissait d'une participation à la mission „au titre de la politique de sécurité et de défense commune“. Le Conseil d'État demande à ce que le futur règlement grand-ducal précise lui aussi, à l'article 1^{er}, l'objet exact de la mission en question. En effet, un renvoi général à la mission „EUAM Ukraine“ risque dans l'absolu d'aller au-delà de l'objectif fixé dans l'intitulé du projet sous avis.

Article 2

Il est encore renvoyé aux considérations générales en ce qui concerne l'incidence budgétaire du nombre de participants à la mission. Le coût de la mission peut en effet sensiblement varier selon qu'elle comprend un ou deux participants.

Articles 3 à 5

Sans observation.

Article 6

La deuxième phrase de l'article sous revue, qui précise que „[l]es frais de transport sont à charge de l'État“, est superfétatoire car redondante par rapport au règlement grand-ducal du 14 juin 2015 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'État. Elle peut être supprimée comme n'ayant pas de contenu normatif propre.

Articles 7 et 8

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

Préambule

Au premier visa, il faut correctement renvoyer à l'article 2 de la loi précitée du 27 juillet 1992, et non pas à l'article 9 de celle-ci.

Au vu de l'observation faite à l'endroit des considérations générales, sur la fiche financière à joindre au projet de règlement grand-ducal sous avis, il y a lieu de compléter le fondement procédural en y faisant figurer le visa „Vu la fiche financière;“ et de mentionner au dernier visa le ministre des Finances parmi les ministres proposant.

Le Conseil d'État constate, par ailleurs, que la décision du Gouvernement en conseil, mentionnée au préambule du projet de règlement grand-ducal, n'est pas documentée dans le dossier lui transmis.

Il convient ensuite de compléter le deuxième visa en y faisant figurer les dates de la décision du Gouvernement en conseil ainsi que celle de l'accord de la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration de la Chambre des députés.

Articles 1^{er} à 3

Sans observation

Article 4

Il faut correctement écrire „sécurité civile“.

Article 5

Sans observation

Articles 6 et 7

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ainsi, il convient d'écrire „dix jours“, „six mois“ et „cinq jours“.

Article 8

Au vu de l'observation faite par rapport à la fiche financière et les ministres proposants, il faut également ajouter à l'endroit de la formule exécutoire le ministre des Finances.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Georges WIVENES

*

TEXTE COORDONNE

Nous HENRI, 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 (OMP) dans le cadre d'organisations internationales, et notamment ses articles 2 et 9;

Vu la décision du Gouvernement en conseil du 10 juin 2016 et après consultation le 8 juin 2016 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration de la Chambre des députés;

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'avis de la Conférence des présidents de la Chambre des députés;

Sur rapport de Notre Ministre des Affaires étrangères et européennes, de Notre Ministre de la Sécurité intérieure et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

Art. 1^{er}. Le Luxembourg participe à la mission civile de l'Union européenne en Ukraine (EUAM Ukraine). Cette participation peut s'étendre jusqu'à échéance du mandat de la mission.

Art. 2. La contribution luxembourgeoise peut comprendre jusqu'à deux membres de la Police grand-ducale.

Art. 3. Les membres de la Police grand-ducale participant à la mission civile EUAM Ukraine sont désignés par le Ministre de la Sécurité intérieure sur avis du Directeur général de la police.

Art. 4. Les membres de la Police grand-ducale accomplissent leur tâche en relation avec le mandat de la mission qui est axé sur l'assistance à l'Ukraine dans le domaine de la réforme du secteur de sécurité civile. y compris la police ukrainienne.

Art. 5. Pour la durée de la mission, les membres de la Police grand-ducale restent placés sous l'autorité de leur corps organique. Le contrôle opérationnel est transféré au chef de mission désigné par l'Union européenne.

Art. 6. Les membres de la Police grand-ducale ont le droit de retourner au Luxembourg pour une période de dix jours une fois par période de six mois.

Art. 7. Les membres de la Police grand-ducale peuvent, sur décision du ministre compétent, bénéficier d'un congé spécial de fin de mission d'un maximum de cinq jours.

Art. 8. Notre Ministre des Affaires étrangères et européennes et Notre Ministre de la Sécurité intérieure sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

Palais de Luxembourg, le xx/xx/2016

*Le Ministre des Affaires étrangères
et européennes,*

Jean ASSELBORN

HENRI

Le Ministre de la Sécurité intérieure,

Etienne SCHNEIDER

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

En référence à l'avis du Conseil d'Etat n° 51.743 (*dossier parl. 7012*), le Gouvernement souhaite exprimer les remarques suivantes.

Quant à l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal, le Gouvernement prévoit la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne en Ukraine (*EUAM Ukraine*) **jusqu'à la fin de la mission**, prolongeant ainsi la participation du Luxembourg. Une telle prolongation de la participation est cohérente au vu de l'engagement luxembourgeois en matière de coopération avec l'Ukraine, cet Etat étant un partenaire-clé du partenariat oriental, l'un des volets de la politique européenne de voisinage. L'Union européenne s'emploie à dépasser le stade de la coopération bilatérale et à progresser vers une intégration économique et une association politique. Cette mission s'inscrit aussi dans le contexte de la reconnaissance que la sécurité extérieure de l'Union européenne dépend fortement de la stabilité dans son voisinage oriental aussi bien que dans son voisinage sud. Le Gouvernement estime que l'engagement au niveau de la réforme du secteur de la sécurité et, par-là, du renforcement de l'état de droit en Ukraine est complémentaire des objectifs globaux de l'UE, à savoir à intégrer le pays sur le plan économique dans les structures européennes et l'associer politiquement de manière plus étroite à l'UE.

Vu l'importance géostratégique de l'Ukraine dans le contexte sécuritaire actuel dans le voisinage oriental de l'Union européenne et l'engagement luxembourgeois au sein de la mission „EUAM“ depuis son lancement, une pérennisation de la participation luxembourgeoise jusqu'à la fin de la mission garantit l'efficacité des efforts luxembourgeois. Le Gouvernement est convaincu que des efforts s'inscrivant dans la durée ont les meilleures chances d'avoir les résultats escomptés, à savoir un renforcement des capacités des autorités ukrainiennes pour contrecarrer les diverses menaces (*corruption, criminalité et trafics de tous genres, etc.*), menaces qui touchent également la sécurité de l'Union européenne.

En ce qui concerne l'observation du Conseil d'Etat portant sur l'objet exact de la mission en question (à savoir „*au titre de la politique de sécurité et de défense commune*“), le Gouvernement prend note de cette observation et inclura le bout de phrase précité.

L'article 2 définit la contribution du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne en Ukraine, à savoir le détachement de **jusqu'à deux membres** de la Police grand-ducale. Suite à la réduction du nombre total de membres de la Police grand-ducale détachés dans diverses autres missions civiles menées par l'Union européenne au cours de l'année 2015 de 5 (*en 2014*) à 2, il est escompté que la contribution luxembourgeoise aux missions civiles de l'UE augmente à nouveau en se réorientant, de manière générale, vers la région du Sahel, mais pas exclusivement. Les contributions luxembourgeoises dépendent surtout du type de vacance de poste disponible au sein de la mission EUAM Ukraine et de la disponibilité d'un candidat luxembourgeois approprié à cette vacance de poste.

Pour ce qui est des observations générales du Conseil d'Etat sur les articles 1^{er} et 2, le Gouvernement tient à souligner qu'étant donné que le Luxembourg détache des policiers en exercice à la mission

EUAM Ukraine, l'incidence budgétaire de ces déploiements se limite au paiement d'indemnités „OMP“ et des frais de route. Ces déploiements ne créent pas de dépenses nouvelles qui n'auraient pas déjà été prévues sur les articles du budget du Ministère de la Sécurité intérieure.

Quant à l'article 6, le Gouvernement prend note de l'observation du Conseil d'Etat et n'inclura plus la deuxième phrase de l'article sous revue, qui précise que „*[l]es frais de transport sont à charge de l'Etat*“.

Quant aux observations d'ordre légistique, le Gouvernement les retient et amendera le texte du règlement grand-ducal en conséquence.

Le Gouvernement saisit cette occasion pour noter qu'un prochain candidat luxembourgeois a présenté sa candidature pour participer à la mission EUAM Ukraine. Dans l'espoir d'une sélection par la mission et en raison de considérations opérationnelles y relatives, le Gouvernement se permet se soulever l'importance de disposer d'une base légale en bonne et due forme rapidement. Le Gouvernement, pleinement conscient des observations du Conseil d'Etat, espère que le Règlement grand-ducal pourra être avalisé et publié dans les meilleurs délais.

