



Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 28 février 2019

Ordre du jour :

- 7325 **Projet de loi portant modification :**
1. 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 ;
2. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;
3. de la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Carlo Back, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Henri Kox, M. Georges Mischo

M. Marc Baum, observateur délégué
M. Alex Bodry, observateur

M. François Bausch, Ministre de la Défense

Ministère des Affaires étrangères et européennes :

M. Gilles Feith, Coordination générale Défense, M. Patrick Heck, Direction de la Défense

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

*

La commission désigne M. Carlo Back rapporteur du projet de loi.

Monsieur le Ministre explique que le projet de loi entend réformer le cadre général de la législation en matière de participation à des missions de maintien de la paix. La loi en vigueur date de 1992 où la situation dans le monde et en Europe était différente de celle d'aujourd'hui. L'objet du projet de loi consiste à adapter notamment 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 à la réalité d'aujourd'hui et d'entériner ce qui est déjà pratiqué. L'exposé des motifs souligne que « de nos jours, dans un contexte international précaire, complexe et imprévisible, les missions et les engagements sur le terrain prennent des formes différentes de celles initialement envisagées en 1992 et requièrent différents moyens de réponse. (...) la loi, dans sa version actuelle, ne couvre plus cette multitude de types d'opérations et n'est plus en mesure de servir de cadre à tous les engagements du Luxembourg à l'étranger. ».

Les modifications à apporter à la loi précitée de 1992 ont deux buts : premièrement, celui d'« accroître la capacité de réaction et le champ d'action du Luxembourg, le rendant plus opérationnel et par conséquent renforcer sa fiabilité envers ses Alliés », but auquel contribue l'« élargissement de la notion d'opération à différents types d'activités » ; deuxièmement, celui d'« adapter le cadre légal existant afin de renforcer le statut juridique, social et financier des participants à une mission ».

S'agissant de « la capacité du Luxembourg à respecter ses engagements internationaux et à déployer ou à envoyer des participants sur le terrain en cas de besoin », la loi en projet prévoit une extension du champ d'application et une simplification de la procédure d'autorisation des participations luxembourgeoises à l'étranger. En effet, une crise nécessite une décision rapide. La Chambre des Députés continue à être associée à la politique gouvernementale. Suivant l'exposé des motifs du projet de loi : « La suppression de la consultation du Conseil d'Etat et de la Conférence des présidents constitue un des changements majeurs apportés à la loi et vise à accroître le caractère opérationnel et la rapidité de décision du Luxembourg. En effet, la principale critique récurrente à l'encontre de la loi a été la lourdeur de la procédure, laquelle fait intervenir le Conseil de Gouvernement, la commission compétente de la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat et la Conférence des Présidents. Il s'est avéré qu'en raison de cette lenteur, la procédure dure en moyenne cinq mois, le Luxembourg est peu opérationnel et ne dispose pas d'une capacité de réaction rapide. Or, dans le cadre de catastrophes, de crise ou de conflits, les Etats et les organisations internationales doivent décider rapidement et une réponse rapide ainsi que la capacité d'envoyer des personnes à l'étranger dans des délais rapprochés est primordiale. La procédure actuelle aboutit à une absence de flexibilité et d'opérabilité dans [la] planification des missions. En outre, elle met en péril la fiabilité du Luxembourg comme partenaire au niveau international.

(...) En ce qui concerne la consultation de la Conférence des présidents, il y a lieu de relever que la procédure actuelle comprend une double saisine du pouvoir législatif. La procédure prescrit non seulement la consultation de la commission compétente de la Chambre des députés, en l'espèce la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration, mais également la consultation de la Conférence des présidents.

Au niveau de la composition de la commission, chaque groupe politique est représenté proportionnellement au nombre de sièges qu'il occupe à la Chambre des députés. La Conférence des présidents quant à elle se compose du président de la Chambre ainsi que d'un seul délégué par groupe politique ou technique. Il s'ensuit qu'en ce qui concerne la composition des deux organes, il n'y a pas de différences fondamentales. Dans les deux organes les représentants des mêmes groupes politiques sont appelés à se prononcer sur une participation luxembourgeoise à une mission à l'étranger.

En réalité il existe donc une double consultation de la Chambre, qui mise à part l'extension de la procédure, n'a pas une véritable plus-value. Enlever la consultation de la Conférence

des présidents n'équivaut donc aucunement à une réduction des prérogatives de la Chambre des députés étant donné que l'obligation de consulter la commission est maintenue. Il s'ensuit que les députés des différentes fractions auront toujours un forum pour s'exprimer au sujet d'une participation du Grand-Duché à une opération déterminée. Le pouvoir législatif reste ainsi pleinement impliqué dans le processus de décision. ».

Un représentant ministériel procède à une présentation plus détaillée du projet de loi à l'aide d'un document PowerPoint annexé au présent procès-verbal. La future loi est une loi « omnibus », puisqu'en plus des modifications à la loi précitée du 27 juillet 1992, elle modifie deux autres lois :

- la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, dans le but de régler le volet de la composante aérienne ; les nouvelles carrières sont introduites dans la loi et la prime de vol se voit conférer une solide base légale ;
- la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires (loi FEM (Fonds d'équipement militaire)). La notion d'équipement militaire, dans le sens de la précitée loi, étant trop restrictive, il s'avère nécessaire de disposer d'une plus grande flexibilité pour réaliser les différents projets et investissements.

S'agissant de la modification de la loi OMP précitée de 1992, une première tentative datant de 2004 s'était terminée par le retrait du projet de loi 5400¹ pour attendre la réforme générale de l'Armée².

Les travaux d'élaboration du présent texte ont débuté en février 2016 par des discussions avec les syndicats et les autres ministères et administrations concernés.

Une des principales raisons de la réforme est la lenteur de la procédure d'autorisation. L'exposé des motifs indique qu'« au cours des dernières années, une des difficultés majeures résidait dans la lourdeur et la lenteur de la procédure, laquelle implique l'intervention de différents acteurs : la préparation d'un avant-projet de règlement par l'administration/le ministère concerné(e), l'avis de la commission compétente de la Chambre des députés, une décision du Conseil de Gouvernement, un avis obligatoire du Conseil d'Etat ainsi qu'un avis de la Conférence des présidents et la signature du Grand-Duc. La durée moyenne de cette procédure, qui se matérialise par la prise d'un règlement grand-ducal, est en moyenne de cinq mois, peu importe qu'il s'agit de la participation à une nouvelle mission ou de la simple prolongation d'une mission existante. Face à l'exigence de l'UE et de l'OTAN envers ses pays membres de décider rapidement, le dispositif législatif actuel risquerait de ne pas permettre au Luxembourg de répondre à ces exigences.

En plus, au fil des années on a pu constater une plus-value limitée de certaines étapes.

Cette durée accompagnée de la charge administrative qu'implique la coordination entre les différents acteurs et instances ont eu pour résultat un manque de flexibilité et d'opérationnalité considérable du Luxembourg en tant qu'acteur international.

Or, dans un scénario de crise, de catastrophes ou de conflit prenant souvent au dépourvu les Etats et les organisations internationales, la capacité de réaction rapide est primordiale. Ainsi, dans le but de renforcer le rôle du Luxembourg comme acteur opérationnel et fiable,

¹ Projet de loi modifiant 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 – arrêté grand-ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés datant du 7 octobre 2010

² Extrait du procès-verbal de la réunion du 28 novembre 2007 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration :

« Il a été décidé d'adopter le projet de loi dans le cadre de la réforme de l'armée, qui apporte des changements profonds pour les participants aux opérations pour le maintien de la paix.

Le projet de loi a pour objet de simplifier la procédure législative et d'abrèger le temps de réponse des autorités luxembourgeoises, le but devant être de prendre une décision endéans les quinze jours. Le projet de rapport souligne la lourdeur de la procédure actuelle et précise que la décision de la participation à une opération pour le maintien de la paix appartient au Gouvernement. Un changement majeur est apporté par l'abrogation du paragraphe 3 de l'article 2. »

une des modifications phares du présent texte vise à rationaliser et à alléger la procédure, ceci notamment par la suppression de la saisine du Conseil d'Etat et de la Conférence des présidents et par le remplacement de l'instrument du règlement grand-ducal par celui de l'arrêté ministériel. ».

En particulier, la rapidité décisionnelle est exigée dans le contexte de la stratégie globale de l'Union européenne. Au sein de l'OTAN, on parle de « speed of relevance ». Des initiatives, comme l'initiative européenne d'intervention, mettent également l'accent sur la rapidité des décisions.

La notion d'« opération pour le maintien de la paix » n'étant plus utilisée dans les textes de l'UE et de l'OTAN, une adaptation de la terminologie est de mise. Les expressions usuelles sont aujourd'hui les suivantes : « training missions » (UE), « assistance force », « support mission » ou encore « présence avancée » (OTAN). À la recherche d'un terme générique, les auteurs du projet de loi ont retenu la notion de « mission de gestion de crise », suffisamment diversifiée pour permettre la participation en cas de consensus politique.

Le projet de loi clarifie en ce qu'il pose le cadre légal général des déploiements de l'Armée luxembourgeoise ou de participants civils à des missions de gestion de crise ; les exercices et entraînements ordinaires ne rentrent pas dans le champ d'application de la future loi.

Des clarifications sont également apportées en matière de statut des participants : alors que les civils ne participent que sur base volontaire, les militaires de carrière et les soldats volontaires membres d'une Unité de Disponibilité Opérationnelle (UDO) sont désignés d'office par le ministre en charge de la Défense.

La rapidité de la prise de décision est liée à la crédibilité à l'égard des autres États signataires. D'ailleurs, l'obligation n° 12 de la notification conjointe sur la PESCO³ impose aux États signataires d'examiner le cadre législatif national et de l'adapter en cas de besoin au nouveau contexte international, dans le but de disposer des procédures nécessaires à une prise de décision rapide.

Vu l'évolution au plan international, un élargissement du champ d'application de la loi de 1992 s'avère nécessaire : la participation à une opération ou mission ne devra plus exclusivement s'exercer dans le cadre d'une organisation internationale. L'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} est complété par la participation luxembourgeoise à des missions de gestion de crise effectuées « dans le cadre de coalitions multinationales auxquelles le Luxembourg s'est rattaché et pour lesquelles [il] existe un mandat international ou dans le cadre de coopérations bilatérales décidées par le Gouvernement ». Sont notamment visées des missions humanitaires, telle l'évacuation de civils d'un pays en état de guerre civile. L'avion militaire A400M sera intégré dans une flotte binationale avec la Belgique et pourra assurer de telles missions.

Par ailleurs, « l'accord des parties directement concernées », prévu par l'actuel article 1^{er}, paragraphe 3, ne sera plus requis, puisque des crises ont eu lieu dans des pays où le gouvernement n'était plus à même de donner son accord.

Le remplacement du règlement grand-ducal par un arrêté ministériel, dont l'objet est de rationaliser la procédure, a trouvé l'approbation du Conseil d'Etat déjà dans son avis du 22 mars 2004 relatif au projet de loi 5400 précité. Suivant le Conseil d'Etat : « D'un point de vue

³ Permanent Structured Cooperation (CSP – coopération structurée permanente) : disposition du traité de Lisbonne qui introduit la possibilité pour un noyau d'États de l'Union européenne de développer leur collaboration dans le domaine de la défense (<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>)

juridique, on peut retenir que la décision du Gouvernement de participer à une OMP ne nécessite en soi pas le support d'un instrument normatif. Par ailleurs, la portée du règlement était limitée par le fait que la législation sur les OMP porte sur un certain nombre de matières relevant de la loi formelle. En dehors de ces matières, le règlement pouvait apporter un certain nombre de précisions complémentaires par rapport au texte légal ou déroger par rapport à des dispositions réglementaires en vigueur en vue de créer un dispositif juridique adapté à la mission envisagée. A l'examen de différents règlements d'exécution pris en application de l'article 2, paragraphe 3 de la loi modifiée du 27 juillet 1992, il appert que certaines dispositions comme l'organisation et les rapports hiérarchiques internes de la mission ne nécessitent pas le support d'un règlement grand-ducal, mais peuvent être réglées par voie d'instructions de l'autorité administrative mettant en oeuvre la mission luxembourgeoise dans le cadre d'une OMP. ».

La loi de 1992 est également modifiée de façon à ce qu'une intervention en amont, c'est-à-dire préalablement à une action militaire, sera possible, telles les mesures de dissuasion de l'OTAN dans les États baltes. De même, des interventions post-confliktuelles pourront être effectuées.

La procédure sera la même pour tout type d'intervention. Le contrôle parlementaire sera préservé par la consultation de la commission compétente de la Chambre des Députés.

Le second volet des modifications opérées par le projet de loi se rapporte au statut des participants aux missions. Comme indiqué ci-dessus, les civils ne participent que sur base volontaire, alors que les militaires de carrière et les soldats volontaires membres d'une Unité de Disponibilité Opérationnelle (UDO) sont désignés d'office par le ministre en charge de la Défense.

Par ailleurs, les missions sont rendues plus attrayantes en ancrant le congé de fin de mission dans la loi, en augmentant le congé spécial à un jour et demi par sept jours en mission, en permettant de conserver une partie du congé sur le compte épargne-temps, mesure saluée particulièrement par les syndicats, et en augmentant l'indemnité spéciale.

Le volet de la composante aérienne est réglé par les modifications apportées à la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Les nouvelles carrières du pilote et du soutier sont définies et la prime de vol est introduite pour tenir compte des responsabilités, inconvénients et risques spécifiques du personnel navigant et pour assurer une certaine attractivité des missions.

Quant à la loi FEM (Fonds d'équipement militaire), loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires, la notion d'équipement militaire est élargie pour avoir une plus grande flexibilité dans la réalisation des différents projets et investissements.

Les auteurs du projet de loi apporteront à celui-ci encore un amendement relatif à la conservation de la demi-journée de congé spécial de fin de mission par sept jours de mission sur le compte épargne-temps et les amendements éventuellement nécessaires suite à l'avis du Conseil d'État.

Discussion

✚ Un député replace la loi de 1992 dans son contexte en rappelant qu'à l'époque, à la fin de la guerre froide, il existait au sein de certains partis politiques luxembourgeois de fortes tendances à abolir l'armée. La mise en place d'une loi relative à des opérations de maintien de la paix constituait par la suite dans ces partis un argument en faveur de l'armée, puisque celle-ci continuait à contribuer utilement à la visibilité du Luxembourg et à la paix

mondiale. La loi de 1992 était ainsi en partie la raison d'être de l'armée et l'est peut-être toujours. Les OMP sont effectivement loin d'être désuètes ; il importe donc de veiller à ne pas les perdre de vue en réformant la loi. L'Armée luxembourgeoise s'est investie avec succès dans de nombreuses opérations de nature diverse et ses interventions n'étaient pas contestées et ne le sont apparemment pas non plus aujourd'hui.

Pour l'orateur, le projet de loi ne constitue en effet pas une réforme de la loi OMP, mais modifie la matière même de cette loi : il s'agit de remplacer la loi par un texte relatif aux missions de gestion de crise. Ces missions incluent l'utilisation de la force armée et ne consistent pas seulement en « peacekeeping », mais peuvent aussi être comprises comme « peace enforcement » ou autres interventions pour raisons diverses, dont celles pour des raisons humanitaires, tout en notant que ces interventions ne sont pas toujours clairement identifiables comme telles. Le projet de loi opère une modification de la loi de 1992 en soi, abandonnant le concept de « peacekeeping » pour aller vers une loi tous azimuts destinée à régler les interventions opérationnelles de l'Armée à l'étranger.

Dans ce contexte, l'affaiblissement du rôle du parlement est d'autant plus surprenant que la loi en vigueur exige un engagement solide du législateur pour des missions qui font le consensus de la communauté internationale. L'obligation prévue par la loi de 1992 de demander l'avis de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés pour chaque opération pour le maintien de la paix protège le gouvernement, en ce qu'il bénéficie de l'appui du législateur, et protège le personnel militaire, le cas échéant aussi contre des décisions d'autorisation trop « spontanées ».

À ce sujet, le même député souligne que des décisions rapides sont également possibles dans la procédure actuelle. Il déconseille par conséquent une réduction du rôle du consensus politique sur une opération militaire.

Par contre, une actualisation de la loi de 1992 est juste, puisque dans l'intérêt des participants aux missions, en songeant notamment à leur statut.

Le projet de loi visant une modification fondamentale de la nature des missions, l'orateur estime que, au lieu d'apporter ces modifications à la loi de 1992, les nouvelles dispositions devraient être introduites dans la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, définissant ainsi le cadre dans lequel s'exercent les missions à l'étranger. Quant à la loi de 1992, nécessitant certes une actualisation, elle aurait aussi pu être intégrée dans la loi de 1952.

L'insistance de plaider contre une réduction du rôle du parlement est à voir aussi dans le contexte de certaines velléités qui existent à l'étranger et qui tendent à la création d'une armée européenne et à la prise de décision dans le domaine de la politique étrangère de l'UE à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité. Des situations pourraient donc se présenter où l'intervention de l'Armée luxembourgeoise se baserait sur une décision prise à la majorité qualifiée par des organes internationaux. La Chambre des Députés serait ainsi privée de son droit d'intervention concernant les missions de l'Armée luxembourgeoise. Pour l'orateur, ceci est une faute du point de vue politique et constitue un moyen de conflit potentiel dans l'opinion publique, de même qu'un risque de voir ceux qui sont pro-européens culpabiliser la construction européenne en cas de pertes humaines subies par l'Armée luxembourgeoise dans des interventions décidées sans le Luxembourg.

Le projet de loi présente absolument une approche positive par l'adaptation de la législation en vigueur au nouveau contexte international et par l'amélioration du statut du personnel. Une vérification des liens avec d'autres lois ou initiatives serait en outre utile. Toutefois convient-il d'indiquer sincèrement l'objet du projet de loi, de se demander si la loi de 1992 est la bonne pour régler cette matière, et de poser la question de la disposition de la Chambre

des Députés à accepter une réduction de sa responsabilité, ce qui est à déconseiller aussi dans l'intérêt du gouvernement. L'orateur termine en avertissant du risque d'ouvrir grande la porte à la suppression de l'autorité du Luxembourg sur les interventions de son armée.

Monsieur le Ministre assure que les missions de maintien de la paix (« peacekeeping ») restent primordiales. Néanmoins, le « peace enforcement » est déjà prévu par la loi de 1992, même si le détachement de l'Armée luxembourgeoise n'était intervenu que dans la phase de maintien de la paix (cf. Kosovo). La philosophie de la loi est maintenue, mais cette dernière est nécessairement adaptée au nouveau contexte international et tient compte des nouvelles structures et possibilités d'intervention. Les décisions d'intervention continueront à être prises de manière réfléchie, mais plus rapidement par l'abolition de la double consultation du parlement. Comme cité plus haut, le commentaire de l'article 3 du projet de loi avance l'argument, selon lequel « Enlever la consultation de la Conférence des présidents n'équivaut donc aucunement à une réduction des prérogatives de la Chambre des députés étant donné que l'obligation de consulter la commission est maintenue. Il s'ensuit que les députés des différentes fractions auront toujours un forum pour s'exprimer au sujet d'une participation du Grand-Duché à une opération déterminée. Le pouvoir législatif reste ainsi pleinement impliqué dans le processus de décision. ». De toute façon, la Chambre des Députés dispose de plusieurs moyens pour débattre en séance plénière la politique gouvernementale en cas de désaccord avec celle-ci.

Si les inquiétudes exprimées au sujet de la création d'une armée européenne et de la politique étrangère de l'UE sont justifiées, ces réflexions sont cependant encore loin de se concrétiser. Le moment venu, la législation devra évidemment être adaptée.

La question de savoir si les nouvelles dispositions devraient être introduites plutôt dans la loi de 1952 se discute. Il n'en reste pas moins que la loi de 1992 doit en tout cas être adaptée à l'actualité.

✚ Un autre membre de la commission partage les considérations relatives à la réduction du rôle du parlement et se prononce pour un renforcement de celui-ci, d'autant plus qu'il estime que la notion de crise prête à interprétation.

✚ Constatant que cette matière très sensible a considérablement évolué au cours des dernières décennies, un député pose la question de savoir si la législation couvre suffisamment toutes les hypothèses. Il serait utile d'examiner la procédure appliquée dans d'autres pays comme les Pays-Bas ou la Belgique. L'Armée luxembourgeoise n'a pratiquement participé qu'à des exercices avant la mise en place de la loi de 1992.

L'orateur approuve la suppression de la double consultation de la Chambre des Députés. Se pose cependant la question de la plus-value d'une intervention du législateur, en tenant compte du risque politique et militaire, et ensuite de la forme de cette intervention. Le droit de guerre et la cessation de la guerre, déclarés par le Grand-Duc après autorisation de la Chambre des Députés⁴ qui vote à la majorité des deux tiers⁵, sont-ils toujours d'actualité ? En cas de suppression de ces dispositions dans la Constitution, faut-il les régler dans une loi, adaptées au monde d'aujourd'hui ? Qu'en est-il des articles du Traité de l'Atlantique nord relatifs à l'assistance : tombent-ils dans le champ d'application des dispositions constitutionnelles, légales ou s'appliquent-ils automatiquement sans consultation du parlement ?

Il importe de déterminer tous les types possibles de missions et le risque politique et militaire qu'ils engendrent. Plus le risque politique est grand, plus le gouvernement a intérêt à

⁴ Constitution, article 37, dernier alinéa

⁵ Constitution, article 114, alinéa 2

associer le parlement à la décision. En outre faut-il voir s'il existe à côté des cas de gestion de crise et de déclaration de guerre des missions qui demandent une intervention renforcée du législateur, dépassant la simple consultation et nécessitant l'accord du parlement. Une gradation des missions basées sur les différents traités et conventions et des procédures d'autorisation adaptées devraient s'ensuivre.

L'orateur se déclare d'accord avec le projet de loi pour ce qui concerne les missions classiques de maintien de la paix. Une information ou consultation de commissions parlementaires n'est par contre pas suffisante pour les autres missions. Pour ces missions, qui présentent un risque spécifique et un intérêt particulier à être discutées publiquement, de même que, pour le gouvernement, un intérêt à partager la responsabilité, on pourrait imaginer de prévoir dans la loi la possibilité pour la commission parlementaire consultée d'en saisir la Chambre des Députés.

Le même député note que la future loi règle de manière satisfaisante le double volontariat, lequel est actuellement indispensable pour participer aux missions, sans distinction des participants.

Monsieur le Ministre partage les réflexions relatives au rôle du parlement, lesquelles rejoignent en quelque sorte celles du premier intervenant. La philosophie de la loi de 1992 reste inchangée, tout en adaptant ses dispositions aux nouvelles structures internationales, aux nouveaux mandats et aux nouvelles zones d'engagement. Il reste à voir si les différentes missions sont à préciser dans le cadre de la réforme de la loi précitée du 23 juillet 1952, dont le dépôt d'un projet de loi est visé avant les vacances d'été, ou si, à la suite du dépôt, des ajustements seront apportés au présent texte.

✚ Le premier intervenant rappelle que le droit international public connaît deux sortes de droit de la guerre : le *ius ad bellum* (droit à la guerre) et le *ius in bello* (droit dans la guerre). Le fait d'avoir déclaré la guerre à un autre État revêt une importance significative pour un petit pays, en particulier, au regard de sa survie ultérieure, lorsque se pose la question de savoir dans quel camp se trouvait ce pays pendant la guerre. Cette distinction a par ailleurs des implications directes sur le statut de ses militaires, à savoir que des droits et obligations sont à respecter selon le *ius in bello*, également par rapport à la population civile du pays dans lequel interviennent des militaires luxembourgeois. Le statut de ces derniers dépend du lien juridique entre notre pays et celui où interviennent nos militaires.

Par conséquent, il ne suffit pas de considérer la nature seule des missions, mais également les droits et obligations découlant de cette nature pour les organes exécutifs et précisément pour l'Armée luxembourgeoise.

✚ Au lieu du remplacement terminologique, un autre membre de la commission pourrait se contenter du maintien de la notion d'« opération pour le maintien de la paix », complétée par celle de « mission de gestion de crise », tout en saluant la mention explicite de missions à caractère humanitaire.

Concernant la suppression des deux premiers tirets à l'article 2, paragraphe 1^{er} de la loi de 1992, Monsieur le Ministre confirme que la participation financière reste possible puisqu'elle ne suit pas la procédure prévue par la prédite loi. Le commentaire de l'article 3 du projet de loi explique que ces deux tirets « ne constituent pas une participation au même titre que l'envoi des participants et ne requièrent ainsi pas l'accomplissement de formalités et de procédures. Ces procédures visent à attribuer des garanties aux participants et à assurer un certain contrôle dans l'envoi de personnes à l'étranger. Tel n'est pas le cas pour les contributions logistiques ou financières. En outre, étant donné que depuis 1992 aucun règlement grand-ducal n'a jamais été pris pour une contribution financière ou logistique, cette suppression entend essentiellement adapter le texte à la pratique. ».

✚ Se prononçant en faveur du maintien de la notion d'« opération pour le maintien de la paix », un autre député met l'accent sur l'importance de la symbolique de la notion, rappelant que la décision politique est toujours aussi un message aux citoyens. En ne parlant plus que de gestion de crise, cette symbolique disparaît. La loi en projet n'est pas claire quant aux missions visées et semble être un fourre-tout.

De surplus, un changement de paradigmes se dessine par la disparition du partenariat qui existe actuellement entre le parlement et le gouvernement dans le domaine des OMP, les décisions prises faisant toujours l'objet d'un consensus. Aux yeux de l'orateur, la consultation de la Chambre des Députés se fera dorénavant seulement à titre subsidiaire et non plus sur un pied d'égalité.

Un autre point critiquable est l'insertion dans la loi FEM du 21 décembre 2007 de services (article 1^{er}, 4^e tiret), ce qui risque de créer ici également un fourre-tout.

Monsieur le Ministre insiste sur le maintien du droit d'intervention de la Chambre des Députés auquel la future loi ne touche pas. Il s'agissait dès le début d'un pouvoir consultatif obligatoire ; le changement opéré par le texte modificateur consiste uniquement dans la suppression du double degré de consultation. Un allègement de la procédure est essentiel pour permettre la participation à des missions qui requièrent une intervention rapide.

✚ Un autre député se rallie aux critiques soulevées. Tout d'abord, la notion du maintien de la paix se trouve remplacée par celle de crise, laquelle est en plus décrite de manière à s'appliquer à toutes sortes de situations. La notion de « facteurs d'instabilité », tout aussi vague, confirme cette conception. En outre, une mission pourra dorénavant être exécutée dans le cadre d'une coopération bilatérale, sans mandat international (Nations unies, OTAN, UE) (article 1^{er}, paragraphe 1^{er} du projet de loi), ce qui revient à un changement de paradigmes.

Puis, une nouvelle direction est donnée à la loi de 1992 par l'extension des missions au « peace enforcement », signifiant que la paix peut être imposée.

L'orateur avance ensuite deux arguments en faveur du maintien de l'accord des parties directement concernées, supprimé par le projet de loi. En premier lieu, en l'absence de cet accord, on ne se trouve plus dans le cadre du maintien de la paix. En second lieu, cet accord est destiné notamment à protéger les soldats en mission

En outre, le présent texte ne semble pas être le cadre approprié pour des missions d'observation électorale, ajoutées à l'article 1^{er}, paragraphe 4 de la loi de 1992.

Au sujet de la suppression des contributions financières et logistiques à l'article 2, paragraphe 1^{er} de la loi de 1992, l'orateur pose la question de savoir sur quelle base légale ces contributions sont actuellement réalisées, puisque le commentaire de l'article 3 du projet de loi indique que « depuis 1992 aucun règlement grand-ducal n'a jamais été pris pour une contribution financière ou logistique ».

Jusqu'à présent, les missions d'OMP ne peuvent être faites que dans le cadre d'organisations internationales. Le législateur est impliqué dans le processus décisionnel du fait de l'approbation par une loi de la charte, de la convention ou du traité. Tel n'est pas le cas pour les coopérations bilatérales décidées par le Gouvernement.

Enfin, l'orateur rend attentif à la différence entre la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés et une commission parlementaire : à la première, chaque groupe politique et technique est représenté et dispose d'un nombre de voix égal au nombre des membres du groupe qu'il représente. Chaque sensibilité politique est représentée par un

membre avec voix consultative. À la commission parlementaire, le député-observateur n'a pas le droit de vote. La suppression de la consultation de la Conférence des Présidents est une réduction des instruments démocratiques de contrôle et partant problématique.

Le nombre de missions effectuées sur base de la future loi augmentera par rapport à celui des missions se basant sur la loi en vigueur, avec un impact financier conséquent.

Le domaine des missions OMP ou gestion de crise concerne aussi la commission parlementaire compétente en matière d'affaires étrangères et européennes. À noter que le rôle des Nations unies de maintien de la paix se trouve réduit par le présent projet de loi ; par ailleurs, on passe du multilatéralisme au bilatéralisme.

Revenant au terme de crise, l'orateur estime que l'emploi inflationnaire de celui-ci pose problème.

Monsieur le Ministre réitère ses propos au sujet des opérations de « peace enforcement » réalisées sur base de la loi en vigueur. En effet, l'article 1^{er}, paragraphe 3 de celle-ci indique qu'une OMP est « une mission à caractère civil ou militaire dont le but consiste notamment dans (...) la modération ou la cessation d'hostilités internes ou inter-étatiques ».

Une confusion semble régner entre les missions et les conditions de déploiement. La notion actuelle de maintien pour la paix donne d'ailleurs également lieu à interprétation. Appréciant la pertinence des remarques faites par les députés, Monsieur le Ministre rappelle que le Conseil d'État n'a pas encore émis son avis.

Les discussions reprendront après la publication de cet avis.

*

Une visite de l'avion militaire A400M à Sevilla est prévue le 30 avril 2019. La commission pourra envoyer une délégation se composant d'un membre de chaque groupe politique et technique et de la sensibilité politique.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure
et de la Défense,
Stéphanie Empain

Annexe



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la défense

Projet de loi portant modification de la loi OMP du 27 juillet 1992

Résumé des modifications principales visées par ce projet



Sommaire

- Objet du projet de loi
- Contexte et raisons de la réforme
- 1er ordre de modifications
 - Capacité de réaction et champ d'action du Luxembourg
 - Notion de gestion de crise
 - Elargissement du champ d'application
 - Allègement de la procédure d'autorisation
- 2ème ordre de modifications
 - Renforcement du statut du participant
- Autres modifications (*pas liées à loi OMP*)
- Procédure et voie à suivre



Objet

- Outre les modifications 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 (OMP) dans le cadre d'organisations internationales, dite « loi OMP », le projet de loi vise également à apporter des modifications mineures à:
 - *la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, et*
 - *la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires (ci-après « loi FEM »)*



Contexte

- Modification de la loi OMP fait suite à première tentative non-aboutie en 2004
- Travaux entamés en février 2016 avec syndicats et ministères/administrations concernés
- Raisons principales de la réforme:
 - Lenteur de la procédure d'autorisation
 - Nouvelles exigences de processus de décisions rapides au sein de l'UE & OTAN
 - Restriction au niveau du champ d'application de la loi et de la notion d'OMP pour missions existantes
 - Nécessité de mettre à jour et de renforcer le statut du participant à une opération



Nature des modifications

- Principalement deux ordres de modifications:
 - 1er ordre: accroître la capacité de réaction et le champ d'action du Luxembourg sur le plan international, le rendant plus opérationnel et par conséquent renforcer sa fiabilité envers ses Alliés et partenaires
 - 2ème ordre: adapter le cadre légal existant afin de renforcer le statut juridique, social et financier des participants et maintenir par ce biais une attractivité de la participation
- Secondairement, intention de moderniser et mettre à jour le texte actuel, ceci notamment au vu du caractère lointain de la dernière révision



1er ordre de modifications

- L'accroissement de la capacité d'action et de la fiabilité du Luxembourg sur le plan international se traduit par les modifications suivantes:
 - L'introduction de la notion de « mission de gestion de crise », remplaçant le terme « opération pour le maintien de la paix »
 - Elargissement du champ d'application de la loi couvrant toutes les participations possibles du Luxembourg à l'étranger
 - Allègement de la procédure d'autorisation par la suppression de la saisine du Conseil d'Etat et de la Conférence des présidents et par le remplacement de l'instrument du règlement grand-ducal (RGD) par celui de l'arrêté ministériel



Notion de gestion de crise

(1er ordre)

- L'expression « opération pour le maintien de la paix (OMP) » est apparue dans la pratique des Nations Unies, sans pour autant être définie dans un texte juridique
- C'est une notion restrictive face à la multitude des missions auxquelles le Luxembourg est appelé à participer:
 - Restriction au niveau de l'objet (objet d'une mission va au-delà du "maintien" de la paix)
 - Au niveau temporel, elle ne couvre pas les missions intervenant à un stade antérieur (prévention) ou dans contexte postérieur (renforcement des capacités etc.)
 - Contribue à donner image erronée du caractère des missions en question
- Nouvelle notion de « mission de gestion de crise » vise à couvrir tous les engagements opérationnels de l'Armée et toutes les participations du Luxembourg en amont, pendant et après une crise (*à comprendre au sens large*)



Elargissement du champ d'application 1/2 (1er ordre)

- Cette extension va de pair avec le remplacement de la notion d'OMP
- Le rational de l'époque qui reste d'actualité consiste à couvrir par une même loi, toutes les formes de participation du Luxembourg sur le terrain à l'étranger dans le but suivant:
 - Disposer d'une procédure et d'un cadre uniformisé
 - Assurer ainsi un traitement égalitaire de tous les participants envoyés à l'étranger, représentant le Luxembourg dans le cadre de missions présentant un certain risque (différence avec simple voyage de service, visite à l'étranger ou exercice de l'Armée)
- Au regard de l'évolution constant de l'environnement sécuritaire et de la nature des missions, il s'est avéré nécessaire d'élargir le champ d'application de la loi, faute de quoi, le Luxembourg ne disposerait pas de base légale pour participer à certaines opérations



Élargissement du champ d'application 2/2 (1er ordre)

- Au niveau du projet de loi, cette extension se traduit, outre le remplacement de la notion OMP, par les éléments suivants:
 - Ajout de la possibilité pour le Luxembourg de participer à des missions effectuées non seulement dans le cadre d'organisations internationales mais également dans celui de coalitions multinationales avec mandat international ou de coopérations bilatérales décidées
 - Suppression de la condition que l'intervention d'un tiers se fasse uniquement « avec l'accord des parties directement concernés » (*scénario d'une absence d'un gouvernement en contrôle pour consentir*)
 - Introduire la notion de « facteurs d'instabilité » afin de couvrir les hypothèses où il s'agit d'intervenir en amont d'un conflit/crise (p.ex. déploiement « *enhanced Forward Presence eFP* » de l'OTAN)
 - Afin de consacrer une pratique de longue date, les missions d'observation électorale sont dorénavant expressément mentionnées comme tombant sous le champ d'application de la nouvelle loi
 - Exclusion expresse des entraînements/exercices de l'Armée



Allègement de la procédure d'autorisation 1/2 (1er ordre)

- Une des difficultés actuelles majeures réside dans la lourdeur de la procédure (*durée moyenne de 4-5 mois*) → défi pour la planification et risque pour la fiabilité du Luxembourg envers ses partenaires et sa crédibilité au niveau international
- Dans contexte de crise, capacité de réaction est primordiale → d'autant plus avec nouvelles exigences de l'OTAN et de l'UE dans le cadre de la PESCO
- Modifications visent à rationaliser la procédure par:
 - la suppression de la saisine du Conseil d'Etat,
 - la suppression de la saisine de la Conférence des présidents,
 - le remplacement du RGD par un arrêté ministériel (conséquence de la suppression de l'avis du CE)



Allègement de la procédure d'autorisation 2/2 (1er ordre)

- Éléments essentiels figurant dans la loi et contenu limité dans RGD → il en résulte un champ de contrôle restreint d'office du Conseil d'Etat et une plus-value limitée de cette consultation (étape la plus longue)
- Dans procédure actuelle, il existe double saisine du pouvoir législatif → en supprimant l'avis de la Conférence de présidents, il n'y a pas de réduction des prérogatives de la Chambre des Députés étant donné que l'obligation de consulter la commission est maintenue

Objectif

Rationaliser et réduire la durée de la procédure (de 4 mois à environ 1 mois) afin de permettre au Gouvernement de respecter les engagements internationaux du Luxembourg et de prendre rapidement des décisions face à des crises et conflits, tout en associant pleinement le pouvoir législatif



2ème ordre de modifications

- Le renforcement du statut du participant vise à compenser les risques et inconvénients auxquels le participant est confronté ainsi qu'à maintenir une certaine attractivité des missions
- La mise à jour et le renforcement du statut du participant à une mission se traduisent par les modifications suivantes:
 - Introduction au niveau de la loi du congé spécial de fin de mission (*avant ce n'était fixé qu'au niveau du RGD*)
 - Augmentation du nombre de jours auxquels a droit un participant (1 jour et demi par 7 jours en mission)
 - Prévu qu'1 jour de congé est accordé au retour de mission et la demi-journée affectée au CET (modification à faire)
 - Le montant de l'indemnité spéciale a été augmenté par le Gouvernement conformément à l'article 9 de la loi actuelle



Autres modifications

- Modification apportées à la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire:
 - Introduction dans la loi d'une prime de vol pour le personnel navigant de la composante aérienne de l'Armée
 - Cette prime vise à compenser, outre le facteur du risque, les inconvénients liés à la fonction de personnel navigant et à prendre en compte leurs responsabilités particulières
 - Cette prime s'explique aussi par la volonté de maintenir et fidéliser le personnel navigant, ceci à la lumière de la concurrence du secteur privé
- Modification apportées à la loi FEM du 21 décembre 2007:
 - Elargir le champ d'application du fond d'équipement militaire (FEM)
 - Adapter le FEM aux réalités du terrain et permettre la mise en œuvre de la politique définie dans les Lignes Directrices



Procédure et voie à suivre

- Avis de la CHEFP a été transmis le 21 décembre 2018 à la Chambre des Députés et au Conseil d'Etat
- Actuellement, en attente de l'avis du Conseil d'Etat
- Il est prévu d'introduire un amendement au projet de loi afin de permettre l'affectation au CET de la demi-journée de congé spécial de fin de mission par 7 jours en mission
- Si les observations du Conseil d'Etat requièrent davantage de changements, ils seront introduits par cet amendement



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la défense

Questions ?