

**N° 5400<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

**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**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(22.3.2005)

Par dépêche du 19 novembre 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le 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. Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre de la Défense, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le texte soumis a pour objet de modifier la procédure d'engagement du Luxembourg dans une opération pour le maintien de la paix (OMP). La procédure allégée proposée vise à abréger le temps de réponse des autorités luxembourgeoises, si elles sont invitées par une organisation internationale à mettre en œuvre une participation du Luxembourg à une OMP. Cet allègement de la procédure se traduit notamment dans l'abrogation de la procédure réglementaire, requise par le législateur de 1992 pour initier une telle participation. Dans ses observations relatives aux projets de règlements grand-ducaux en la matière, soumis obligatoirement à son avis, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'attirer l'attention du Gouvernement sur les risques d'insécurité juridique qu'engendre une adoption tardive des mesures réglementaires imposées par la loi. Aussi le Conseil d'Etat peut-il se rallier à la modification envisagée sous le bénéfice des observations suivantes quant aux incidences politiques et juridiques.

De l'avis du Conseil d'Etat, la décision relative à la participation luxembourgeoise à une OMP appartient au pouvoir exécutif si elle a lieu en exécution des obligations assumées dans le cadre d'organisations internationales, dont fait partie le Luxembourg suite à son adhésion par un traité international, approuvé par le pouvoir législatif. D'ailleurs, la modification envisagée ne change rien à ce rapport institutionnel. Même si le texte de loi actuel soumet un texte réglementaire à l'avis préalable du Conseil d'Etat et de la Conférence des présidents de la Chambre des députés, il n'en demeure pas moins un acte du seul pouvoir exécutif. La suppression des consultations du Conseil d'Etat et de la Conférence des présidents en conséquence de la suppression du règlement d'exécution n'a pas d'incidence quant au rapport entre institutions, d'autant plus que le contrôle parlementaire sur le Gouvernement est préservé, alors que la Chambre des députés peut mettre en œuvre les mécanismes de ce contrôle à la suite de la consultation de la commission des Affaires étrangères, qui s'impose au Gouvernement avant la prise de décision. Le Conseil d'Etat n'entend pas s'immiscer dans le choix de la commission parlementaire appropriée, dans la mesure où l'ambiguïté du texte actuel avait fait l'objet de critiques dans son avis du 30 juin 1992 (*doc. parl. No 3607<sup>3</sup>*).

D'un point de vue 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 œuvre la mission luxembourgeoise dans le cadre d'une OMP. Toujours est-il qu'il subsiste un certain nombre de dispositions, comme par exemple celles portant sur le régime spécifique des congés des participants à l'OMP, dérogatoires au régime de droit commun de la fonction publique, dont la mise en œuvre pourrait se heurter à des barrières juridiques. De l'avis du Conseil d'Etat, les auteurs du projet, au lieu de se focaliser uniquement sur les lenteurs de la procédure, auraient dû, au regard des expériences acquises, faire l'inventaire des différents cas de figure et prévoir, le cas échéant, par des adaptations législatives ou réglementaires, les solutions appropriées.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 mars 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES