

N° 5400

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

* * *

*(Dépôt: le 17.11.2004)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (12.11.2004)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Commentaire des articles	2
4) Exposé des motifs.....	2

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

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

Sur le rapport de Notre Ministre de la Défense et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de la Défense est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés 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.

Château de Berg, le 12 novembre 2004

Le Ministre de la Défense,

Luc FRIEDEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er.– Le paragraphe 2 de l'article 1er est modifié comme suit:

„(2) La participation est décidée par le Gouvernement en Conseil après consultation de la commission de la Chambre des Députés chargée des affaires étrangères.“

Art. 2.– Le paragraphe 3 de l'article 2 est abrogé.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

L'article 1er du projet de loi, en combinaison avec l'article 2, modifie la procédure de mise en œuvre d'une participation luxembourgeoise à des opérations pour le maintien de la paix dans le cadre d'organisations internationales. Ainsi l'article 1er, paragraphe 2 dispose que la participation est décidée par le Gouvernement après consultation de la commission chargée des affaires étrangères de la Chambre des Députés.

Article 2

L'article 2 du projet de loi abroge le paragraphe 3 de l'article 2 de la loi modifiée du 27 juillet 1992. Cet article prévoit pour chaque opération pour le maintien de la paix l'adoption d'un règlement grand-ducal déterminant les modalités d'exécution à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de la Commission de travail de la Chambre des Députés devenue la Conférence des Présidents.

Cet article est à abroger alors que la nouvelle procédure est réglée par l'article 1er (2).

*

EXPOSE DES MOTIFS

Les profonds bouleversements dans l'environnement international intervenus au cours de la décennie écoulée ne sont pas restés sans conséquences sur la manière dont le Luxembourg doit concevoir sa politique de sécurité et de défense.

Si l'Alliance Atlantique reste l'élément essentiel de la sécurité en Europe, d'autres types de réponse à des risques variés tels que notamment les conflits locaux, le terrorisme, la prolifération des armes de destruction doivent être envisagés. L'OTAN est donc appelée à s'adapter aux mutations de l'environnement international. Outre sa fonction originelle d'autodéfense collective contre une éventuelle agression extérieure, elle est désormais prête à assumer des missions de gestion de crises et de maintien de la paix dans la région euro-atlantique et au-delà.

L'Union européenne, pour sa part, s'efforce de tirer les leçons de la guerre des Balkans. Partant du constat de ses lacunes en matière de prévention et de gestion de crises, elle a pris la décision, au Conseil européen de Helsinki en 1999, de se doter jusqu'en 2003 d'une force militaire d'intervention qui la mettrait en mesure de gérer les crises avec la célérité et l'autorité nécessaires.

Par ailleurs, l'Union européenne a décidé de se doter d'ici 2010 d'un nouvel Objectif Global dont un des éléments clefs est la définition de l'ambition de l'UE en termes de réponse rapide: „*Une réaction rapide exige que la prise de décision et la planification, de même que le déploiement des forces, soient rapides. Pour ce qui est de la prise de décision, l'UE a pour ambition d'être en mesure de prendre la décision de lancer une opération dans un délai de cinq jours à compter de l'approbation du concept de gestion de crise par le Conseil. En ce qui concerne le déploiement des forces, l'objectif est que les forces commencent à exécuter leur mission sur le terrain dans un délai de dix jours après que l'UE a pris la décision de lancer l'opération.*“

En effet, le concept des „Battle Groups“ (BG) ou groupements tactiques de réaction rapide a été lancé afin de doter l'Union européenne d'un outil de réponse rapide en cas de crise. L'objectif est de pouvoir prendre la décision de lancer une opération dans les 5 jours qui suivent l'approbation du concept de gestion de crise par le Conseil et de pouvoir déployer des forces sur le terrain dans les

10 jours qui suivent cette décision. La constitution de ces unités doit en effet se faire en deux phases: tout d'abord une capacité initiale de deux ou trois BG à constituer jusqu'à début 2005, puis la capacité complète composée de 7 à 9 „Battle Groups“ en 2007. Aujourd'hui l'étape cruciale réside dans la préparation des contributions des Etats membres, l'établissement de normes et de critères pour la constitution des groupements tactiques.

Les conclusions des sommets OTAN de Berlin et de Washington ont convergé vers un même but, celui d'une obligation pour l'Europe de s'impliquer davantage dans une politique de sécurité et de défense et ceci même à l'extérieur du territoire de l'Alliance. Le sommet de Prague a lancé le concept de la NATO Response Force (NRF). La NRF est décrite comme le catalyseur de cette nouvelle orientation constituant à la fois l'objectif à atteindre et son instrument. Cette force de réaction est destinée à se déployer en réponse à une crise afin de dissuader un conflit ouvert ou en tant que force d'entrée initiale en soutien à une plus large opération. Le sommet d'Istanbul a confirmé cette direction en juin 2004.

Toutes ces initiatives, tant au niveau de l'OTAN que de l'Union européenne exigent une grande rapidité du processus décisionnel national pour déployer les troupes dans les différents théâtres d'opération.

Tant le Secrétaire Général de l'OTAN, Monsieur de HOOP SCHEFFER que le Secrétaire Général/Haut Représentant pour la Politique européenne de sécurité commune (PESC) de l'UE, Monsieur SOLANA ont sollicité le Gouvernement luxembourgeois, comme les autres Etats membres de l'Union européenne, d'assumer leurs responsabilités et d'indiquer la contribution qu'ils apporteront aux forces de réaction rapides de l'Union et de l'Alliance.

Le Luxembourg, étant membre à la fois de l'OTAN et de l'Union européenne, ne pourra pas se soustraire à ses obligations internationales auxquelles il a souscrit dans le cadre de ces organisations. Bien au contraire, il doit apporter une réponse à sa mesure mais tout en prenant les responsabilités qui lui incombent en tant qu'allié et membre à part entière de l'Union européenne.

Ainsi, 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 dans le cadre d'organisations internationales (loi OMP) a été votée au Grand-Duché dans un contexte international marqué par des engagements massifs de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et illustre, à l'époque, la prise de conscience du Luxembourg de la nécessité de se doter d'un cadre juridique pour contribuer, lui-aussi, au maintien de la paix internationale et ceci 36 ans après la première mission OMP conduite par l'ONU en 1956 dans la région concernée par la crise du Suez (United Nations Emergency Force).

Etant donné que l'article 2 2. b) de la loi du 2 août 1997 portant réorganisation de l'armée et modification de la loi 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 prévoit qu'une des missions de l'armée luxembourgeoise est de: „... *participer dans le cadre d'organisations internationales dont le Grand-Duché est membre à des missions humanitaires et d'évacuation, à des missions de maintien de la paix et à des missions de force de combat pour la gestion des crises y compris des opérations de rétablissement de la paix ...*“, le Luxembourg dispose de la base légale pour envisager une participation à l'ensemble de ces missions dites „de Petersberg“, y compris des missions à réaction rapide.

La loi OMP, dans son état actuel, ne cadre plus avec les ambitions internationales du Grand-Duché, pire elle constitue à l'heure actuelle un instrument peu adapté pour servir de base pour participer à des opérations à réaction rapide pour le maintien de la paix.

Les expériences acquises au cours des dernières années, notamment dans le cas des missions d'observation aux élections ou le cas récent d'un envoi d'un sous-officier démineur en Bosnie-Herzégovine dans le cadre de SFOR, ont démontré qu'il est extrêmement difficile de respecter à la fois les délais imposés par les organisations internationales et les procédures imposées par la loi OMP.

Il résulte du programme gouvernemental que: „*la loi relative à la participation à des opérations pour le maintien de la paix dans le cadre d'organisations internationales devra être revue dans son intégralité notamment pour répondre aux nouvelles exigences de l'OTAN et de l'UE et pour simplifier les procédures et délais des missions les moins exigeantes.*“

D'où la volonté du Gouvernement de procéder, pour des raisons pratiques, dès à présent à une révision de la loi OMP en raccourcissant les procédures trop lentes.

La mise en œuvre de la procédure actuelle d'envoi d'un agent en mission de prévention et de gestion de crise telle qu'elle résulte de la loi OMP se déroule en plusieurs phases:

- la première phase de mise en œuvre d'une mission OMP consiste dans la consultation des commissions parlementaires compétentes. Il s'agit d'une procédure particulière faisant intervenir dans un stade préalable la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense et de la Coopération de la Chambre des Députés qui doit être consultée avant que la participation ne puisse être décidée par le Gouvernement en Conseil;
- dans une deuxième phase, le Gouvernement en Conseil prend la décision de participer à une opération pour le maintien de la paix;
- après cette décision, un projet de règlement grand-ducal doit donc être soumis pour avis obligatoire à la Commission de Travail de la Chambre des Députés (portant depuis juillet 2000 la dénomination de Conférence des Présidents de la Chambre des Députés) et au Conseil d'Etat.

En l'occurrence, il n'y a pas de possibilité d'invoquer l'urgence en ce domaine alors que la loi OMP prévoit expressément l'obligation de consultation de cet organe. L'urgence peut, en effet, seulement être invoquée si une loi ne prescrit pas expressément la consultation du Conseil d'Etat.

Il y a lieu de noter que la loi OMP n'exige pas un avis conforme du Conseil d'Etat.

Le déroulement de la procédure telle qu'elle fonctionne actuellement (consultation de la Commission parlementaire compétente, décision du Conseil de Gouvernement, avis obligatoire du Conseil d'Etat et de la Conférence des Présidents, signature par le Grand-Duc et le ministre responsable et publication au Mémorial) s'étale sur une durée de plusieurs semaines ou mois ce qui est nettement trop long pour réagir aux demandes de la communauté internationale. Sans parler de la nécessité de prendre, de manière très rapide, les décisions nécessaires dans le cas d'une mission de réaction rapide (délais inférieurs à 15 jours), les procédures actuellement en vigueur ne permettent parfois pas de réagir suffisamment vite pour assurer la participation luxembourgeoise à des missions de gestion de crise „normales“.

Ainsi, en matière de missions civiles de maintien de la paix les délais sont souvent encore plus pressants alors que les demandes internationales en vue d'une participation à une mission d'observation des élections, par exemple, proviennent traditionnellement tardivement et il s'est déjà avéré nécessaire d'introduire un élément rétroactif dans le règlement grand-ducal stipulant que le règlement produit ses effets dès le départ des agents. A défaut d'autres alternatives, le Conseil d'Etat s'est montré d'accord avec cette manière de procéder qui, juridiquement est insatisfaisante.

Cependant, l'insécurité juridique subsiste pour le cas où un accident survient lors d'une mission et que le règlement grand-ducal n'a pas encore été signé par le Grand-Duc et publié au Mémorial.

Pour le cas spécifique de l'observation des élections, il y a lieu d'éliminer le risque d'un départ prématuré d'observateurs en mission sans que les dispositions de la loi, notamment celles relatives à la procédure de décision, n'aient été respectées. Les irrégularités dans la procédure de décision pourraient entraîner des conséquences pour le statut dont les observateurs sont censés bénéficier pendant la durée de la mission.

Il en résulte une incompatibilité complète entre la procédure contraignante existante et les exigences internationales. Une cause majeure de la longueur des délais procéduraux consiste dans la double saisine du pouvoir législatif.

Dans son avis du 28 septembre 2004 (No 46.778), même la Haute Corporation a reconnu la nécessité de simplifier la procédure existante dans les termes suivants: „*Compte tenu des contingences propres à chaque opération pour le maintien de la paix, les exigences de la loi modifiée de 1992 (avis obligatoire du Conseil d'Etat et de la Conférence des présidents de la Chambre des députés) peuvent parfois paraître très, voire trop contraignantes. Mais aussi longtemps que ces exigences légales existent, elles devront être respectées avec rigueur, si on ne veut pas risquer de les voir réduites à de simples formalités.*“

Le présent projet de loi a pour objet de simplifier la procédure afin de raccourcir le délai de la formalisation de la prise de décision tout en maintenant la consultation parlementaire et donc le débat et le contrôle démocratique. Il y a donc lieu de procéder à une consultation de la commission chargée des affaires étrangères de la Chambre des Députés suivie de la prise de décision par le Gouvernement. Il va sans dire que la Chambre des Députés garde ainsi toutes ses prérogatives et le dossier d'une participation luxembourgeoise peut, à tout moment, si besoin est, être abordé en session plénière pour un débat

public, voire l'adoption d'une motion parlementaire. L'information de la commission chargée des affaires étrangères de la Chambre des Députés et, le cas échéant, du Parlement se fera en transparence absolue sur l'ensemble des éléments de la mission à laquelle une participation luxembourgeoise est envisagée.

Un arrêté ministériel désigne nommément le personnel participant à une mission de prévention et de gestion de crises et l'informe sur les modalités de sa participation.

Cette méthode permet un gain considérable de temps tout en respectant le partage des responsabilités entre le pouvoir exécutif et législatif.

