

Un rôle actif pour le Luxembourg dans la défense européenne : est-ce que le cadre légal actuel est adapté ?

La Loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, qui transpose la directive (UE) 2021/555, a été conçue pour encadrer la détention et le commerce d'armes dans une Europe en paix, non pour encadrer le développement d'une base industrielle de défense. L'analyse révèle une double défaillance : la loi fait abstraction de la majeure partie de l'écosystème de défense, dont les activités échappent à son champ d'application, tandis que pour les entreprises produisant des armes et munitions de catégorie A, le régime d'interdiction générale rend la production industrielle en principe impossible. L'article examine les instruments juridiques mobilisables en dehors de cette loi et identifie deux axes de réforme : recentrer la loi de 2022 sur sa vocation initiale et créer un cadre légal distinct pour la fabrication d'équipements militaires, dont la pertinence a été confirmée par le gouvernement, qui a annoncé notamment l'adoption d'une loi sur la production des produits liés à la défense¹.

1 Introduction

Il est peu commode de s'attarder sur le cadre législatif gouvernant le secteur de l'armement dans des publications juridiques, mais actualité oblige.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 et le contexte géopolitique des deux dernières années ont provoqué un sursaut stratégique en Europe. L'Union européenne a été forcée de repenser son arsenal réglementaire et financier pour renforcer sa base industrielle de défense, notamment via le plan ReArm Europe mobilisant plus de 800 milliards d'euros², l'instrument SAFE de 150 milliards de prêts³, ou encore le paquet Omnibus simplifiant le cadre administratif du secteur⁴. Les dépenses de défense des vingt-sept États membres ont atteint 381 milliards d'euros en 2025, en hausse de près de 63 % par rapport à 2020⁵.

Le Luxembourg s'est inscrit dans cette dynamique en s'engageant à consacrer 2 % de son revenu national brut à la défense jusqu'à la fin de l'année (environ 1,3 milliard d'euros) et 5 % d'ici 2035⁶. En outre, le Luxembourg a été le premier pays en Europe à établir un cadre souverain d'obligations de défense⁷. Par ailleurs, afin d'accompagner le

développement d'une base industrielle de défense, une association a été créée pour regrouper les entreprises déjà actives dans ce domaine⁸.

Or, le cadre juridique luxembourgeois existant n'a pas été conçu pour accompagner cette ambition. La loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions (« Loi de 2022 »), rédigée à une époque où il était inconcevable que la guerre puisse resurgir sur le continent européen et dans un contexte sécuritaire marqué par la garantie transatlantique, n'a pas été pensée pour encadrer la production industrielle d'équipements militaires.

Conscient de cette lacune, le gouvernement a récemment publié une stratégie pour l'industrie de défense au Luxembourg⁹, qui définit les domaines technologiques et industriels prioritaires de la base industrielle et technologie de défense luxembourgeoise (BITDL), prévoit la création d'un fonds d'innovation défense, et annonce des réformes législatives, notamment l'adoption d'une loi relative à la production des produits liés à la défense et l'évaluation de l'efficacité de la réglementation existante.

Cet article vise à examiner les principales lacunes juridiques et les obstacles auxquels pourraient se heurter les entreprises souhaitant produire des équipements militaires ou à double usage, ou des composants de ceux-ci. La question qui se pose est celle de savoir comment le cadre juridique existant pourrait évoluer pour concilier le développement d'une base industrielle de défense avec les exigences de sécurité publique.

¹ Cet article a été soumis au comité de rédaction le 13 avril 2026 et ne tient donc pas compte des propositions législatives présentées après cette date.

² Commission européenne, « White Paper for European Defence – Readiness 2030 », https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf (consulté le 22 mars 2026).

³ Règlement (UE) 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument « Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense » (« instrument SAFE »), J.O., L, 2025/1106, 28 mai 2025.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Train de mesures omnibus sur la préparation de la défense », COM(2025) 820 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0820> (consulté le 22 mars 2026).

⁵ Conseil de l'Union européenne, « La défense de l'UE en chiffres », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/defence-numbers/> (consulté le 22 mars 2026).

⁶ Chambre des députés, « Des questions sur le budget consacré à l'effort de défense », <https://www.chd.lu/fr/budget-2026-defence-novembre2025> (consulté le 22 mars 2026).

⁷ Trésorerie de l'État, « Defence Bond Framework », <https://gouvernement.lu/dam-assets/images-documents/actualites/2025/10/08-defence-bond-framework/defence-bond-framework.pdf> (consulté le 22 mars 2026).

⁸ Chambre de commerce, « Creation of LuxDefence ASBL, a strategic milestone to support the Defence effort », <https://www.cc.lu/en/all-information/news/detail/creation-de-luxdefence-ASBL-un-jalon-strategique-pour-soutenir-leffort-de-defense> (consulté le 22 mars 2026).

⁹ Ministère de l'Économie, « Yuriko Backes et Lex Delles ont présenté la Stratégie Industrie de défense du Luxembourg », https://meco.gouvernement.lu/fr/actualites-gouvernement/2024/2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2026%2B03-mars%2B26-backes-delles-defense.html (consulté le 26 mars 2026).