

N° 8485

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 18 décembre 2015 autorisant le Gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires au profit du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN

* * *

**Rapport
de la Commission de la Défense
(2.7.2025)**

* * *

La Commission se compose de : M. Guy ARENDT, Président-Rapporteur ; Mmes Diane ADEHM, Nancy ARENDT ép. KEMP, M. André BAULER, Mmes Simone BEISSEL, Taina BOFFERDING, Liz BRAZ, MM. Alex DONNERSBACH, Emile EICHER, Félix EISCHEN, Georges ENGEL, Fernand ETGEN, Marc GOERGEN, Mme Sam TANSON, M. Tom WEIDIG, Membres.

* * *

I. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 24 janvier 2025 par la Ministre de la Défense. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique, du texte coordonné de la loi du 18 décembre 2015 autorisant le Gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires au profit du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN que le projet de loi entend modifier, d'une fiche financière, d'un check de durabilité – Nohaltegkeetscheck et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le 4 avril 2025, le Conseil d'État a rendu son avis sur le projet de loi.

Dans sa réunion du 18 juin 2025, la Commission a désigné son président rapporteur du projet de loi, dont la présentation à la Commission, ainsi que l'examen de l'avis du Conseil d'État figuraient à l'ordre du jour de la même réunion.

Le présent rapport a été adopté le 2 juillet 2025.

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi n°8485 vise à modifier la loi du 18 décembre 2015 afin de porter de dix à quatorze ans la durée d'autorisation accordée au Gouvernement pour utiliser les fonds initiaux prévus par la loi du 18 décembre 2015, en vue de l'acquisition et de la mise à disposition de capacités de communication satellitaire au profit du programme « Alliance Ground Surveillance » de l'OTAN.

III. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Toile de fond :

En tant que membre de l'OTAN, le Luxembourg contribue à la mise en œuvre des différents programmes et missions de l'Alliance par la mise à disposition de services et de capacités spécifiques relevant de la Défense luxembourgeoise. Dans ce cadre, le Luxembourg participe depuis 2012 au programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS), qui équipe l'OTAN de capacités de reconnaissance et de surveillance terrestre (ISR) au moyen de drones stationnés sur la base aéronavale de l'OTAN à Sigonella en Italie. Le programme AGS, qualifié de « eyes on the ground », constitue le pendant terrestre du système aérien AWACS (Airborne Warning and Control System), désigné comme « eyes in the air », auquel le Luxembourg contribue également. Il s'agit d'une capacité stratégique essentielle pour l'OTAN, car elle permet un renforcement significatif de la connaissance de la situation, une meilleure anticipation des risques et des menaces, et, par conséquent, une amélioration de la prise de décision au sein de l'Alliance. L'importance stratégique de cette capacité s'est accrue ces dernières années, notamment en raison de l'évolution du contexte sécuritaire sur le flanc Est de l'OTAN.

Pour permettre la mise en œuvre du programme AGS, le Conseil de l'OTAN a décidé, le 27 avril 2012, l'acquisition de cinq véhicules aériens sans pilote (« Unmanned Aerial Vehicles », UAV) de type « Global Hawk » fournis par le constructeur américain Northrop Grumman. Quinze États membres de l'OTAN, dont le Luxembourg, ont cofinancé le développement et l'acquisition de ces drones d'observation non armés. Toutefois, des retards importants, principalement liés aux délais de livraison, ont entraîné un report de l'opérationnalisation du programme, initialement prévue pour le premier trimestre 2016, qui n'est devenue pleinement fonctionnelle qu'en 2019.

La contribution luxembourgeoise au programme « Alliance Ground Surveillance » :

Au-delà du cofinancement du développement et de l'acquisition des drones de type « Global Hawk » fournis par le constructeur américain Northrop Grumman, le Gouvernement luxembourgeois a annoncé, lors du sommet de l'OTAN au Pays de Galles en septembre 2014, son intention de fournir les capacités de communications satellitaires (SatCom) nécessaires aux opérations du programme AGS.

La contribution luxembourgeoise en matière de SatCom pour ce programme est encadrée par la loi du 18 décembre 2015, qui autorise le Gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires au profit du programme AGS sous la forme d'une contribution nationale volontaire, plafonnée à 120 millions d'euros hors TVA sur une période de dix ans, incluant les frais d'acquisition et de gestion. La responsabilité de la mise à disposition des services SatCom a été confiée à LuxGovSat, une joint-venture entre le Gouvernement luxembourgeois et la société SES à la suite de la signature d'un contrat le 1^{er} octobre 2016. Toutefois, en raison des retards liés à la livraison des drones, la mise à disposition effective des capacités SatCom n'a eu lieu que le 1^{er} septembre 2019, date à laquelle le programme AGS est devenu opérationnel.

La gestion globale des capacités de communication du système AGS, ainsi que le contrôle des performances des services fournis par LuxGovSat, sont assurés par la NATO

Communications and Information Agency (NCIA). Par ailleurs, la NATO Support and Procurement Agency (NSPA), en collaboration avec la Défense luxembourgeoise, veille au maintien opérationnel des infrastructures nécessaires à la gestion et au fonctionnement effectif des services SatCom, notamment des deux antennes installées sur la base de Sigonella.

Les capacités SatCom fournies par le Luxembourg dans le cadre du programme AGS se limitent exclusivement au guidage des drones et à la transmission des données recueillies par leurs capteurs vers le centre d'exploitation. Les drones utilisés dans ce cadre sont non armés et ne sont déployés par les autorités militaires de l'OTAN que dans le cadre de missions strictement approuvées par le Conseil de l'Atlantique Nord, qui prend ses décisions à l'unanimité et où le Luxembourg est représenté par son représentant permanent auprès de l'OTAN. Toute décision relative à l'utilisation de drones pour de nouvelles applications ou missions, et, par extension, à l'utilisation des services SatCom fournis par le Luxembourg, requiert donc l'accord du Luxembourg dans le cadre des délibérations du Conseil de l'Atlantique Nord. Cette procédure garantit que l'usage des drones et des capacités SatCom mises à disposition par le Luxembourg s'effectue dans le respect du droit international.

Extension de la durée de la loi du 18 décembre 2015 :

Les retards rencontrés dans la mise en œuvre du programme AGS, devenu opérationnel en 2019 – soit trois ans après la date initialement prévue au premier trimestre 2016 – ont également eu un impact sur la mise à disposition effective des capacités SatCom par le Luxembourg. En effet, bien que les services SatCom aient été contractualisés dès 2016, à la suite de la signature d'un accord entre la Défense luxembourgeoise et LuxGovSat, leur mise en service n'a pu intervenir que le 1^{er} septembre 2019, soit près de quatre années après l'adoption de la loi du 18 décembre 2015. Ces retards ont eu pour conséquence une sous-utilisation de l'enveloppe budgétaire autorisée par ladite loi. Sur la base des facturations établies jusqu'en octobre 2024 et des projections de coûts jusqu'à la fin de l'année 2024, il a été estimé qu'environ 35% du budget autorisé – soit 42 millions d'euros sur un total de 120 millions d'euros hors TVA – ont effectivement été utilisés à ce stade. Par ailleurs, la loi du 18 décembre 2015 prévoyait une période de dix ans pour la mise à disposition des services SatCom, objectif qui n'a pas pu être pleinement atteint en raison du retard de trois ans dans la livraison des drones.

Les échanges entre la Direction de la Défense et les différentes agences de l'OTAN impliquées dans le programme AGS ont mis en lumière la forte appréciation dont bénéficie la contribution volontaire du Luxembourg, particulièrement dans le contexte actuel du flanc Est de l'Alliance. Cette contribution, jugée critique, a permis au Luxembourg de renforcer sa position au sein de l'Alliance en tant que pays disposant de capacités satellitaires reconnues et partenaire fiable dans le domaine spatial. Ce programme, à haute visibilité au sein de l'OTAN, a ainsi contribué à consolider le rôle du Luxembourg en tant qu'acteur de référence dans le domaine de l'espace.

L'importance stratégique du programme AGS pour l'OTAN, combinée aux retards structurels qui ont affecté son lancement, explique la volonté du Gouvernement, par le présent projet de loi, d'étendre la durée d'application de la loi du 18 décembre 2015 jusqu'au 31 décembre 2029. Cette prolongation vise à permettre la poursuite de la contribution luxembourgeoise au programme AGS par la fourniture continue de services SatCom, opérés à partir de satellites exploités par des entreprises luxembourgeoises. Le Gouvernement sollicite, par cette nouvelle loi, l'autorisation d'utiliser les fonds initiaux sur une période étendue à quatorze années, au lieu des dix années prévues initialement. Une telle prolongation permettra au Luxembourg de maintenir son engagement actif au service de la sécurité euro-atlantique, tout en consolidant son statut de partenaire fiable et solidaire dans le domaine spatial, apportant une valeur

ajoutée stratégique et générant, par ailleurs, des retombées économiques positives, notamment à travers l'implication d'acteurs nationaux dans la fourniture des services SatCom.

IV. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 4 avril 2025, le Conseil d'État n'a formulé aucune observation quant à l'article unique du projet de loi n°8485, tout en relevant qu'aucune modification n'est apportée au montant de l'engagement financier de l'État. Le Conseil d'État renvoie toutefois à son avis du 26 mai 2020 relatif au projet de loi n°7542 concernant la nécessité de distinguer entre, d'une part, les dépenses d'investissement à imputer sur le Fonds d'équipement militaire et, d'autre part, les dépenses de fonctionnement devant figurer au budget des recettes et des dépenses de l'État.

V. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique du projet de loi apporte une modification à l'article 1^{er} de la loi du 18 décembre 2015 autorisant le Gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires au profit du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN. Cette modification a pour objet de prolonger de quatre ans l'autorisation donnée au Gouvernement par la loi précitée du 18 décembre 2015 pour l'utilisation du montant maximal de 120 millions d'euros, donc sur une période de quatorze ans au lieu de dix ans, précisément jusqu'au 31 décembre 2029.

Cette prolongation s'avère nécessaire en raison d'importants retards tenant principalement à la livraison des UAV « Global Hawk » par l'entreprise américaine Northrop Grumman, alors que l'OTAN a un besoin réel et urgent en matière de capacité de surveillance terrestre (cf. exposé des motifs du projet de loi 6852 : « provide NATO with an allied ground surveillance core capability »), davantage dans la situation actuelle en Europe orientale. Ce besoin a déjà été souligné en 2015 dans le cadre des travaux législatifs relatifs au projet de loi 6852 devenu la loi précitée du 18 décembre 2015. À l'exposé des motifs du projet de loi 6852, les auteurs avaient indiqué que « Le programme AGS est considéré par l'OTAN comme une capacité *critique* qui augmente le niveau d'information du commandant d'opération et permet une meilleure anticipation de nature à faciliter la prise de décisions. ». Une conséquence des retards est que jusqu'à présent, seulement 42,5% (51 millions d'euros) du budget autorisé ont été dépensés.

La prolongation de l'autorisation mentionnée permettra au Luxembourg de continuer à soutenir le programme AGS. La contribution luxembourgeoise donne au sein de l'OTAN une grande visibilité à notre pays et en particulier aux entreprises luxembourgeoises SES, qui fournit les communications satellitaires, et LuxGovSat, joint-venture entre le Gouvernement et SES.

La Commission de la Défense souligne que l'extension de la durée de contribution ne modifie pas le budget initial fixé à 120 millions d'euros au maximum (TVA non comprise). Comme l'indique la fiche financière, ce montant inclut une réserve de 10 millions d'euros pour « pouvoir répondre à des ajustements opérationnels demandés par l'OTAN ».

La Commission attache une importance particulière à l'utilisation des capacités de communications satellitaires mises à disposition par le Luxembourg. Cette utilisation se fait uniquement pour le guidage des drones, qui sont non armés, et la transmission des images vers le centre d'exploitation des données. Suivant l'exposé des motifs du projet de loi, « Les aéronefs sont déployés par les autorités militaires de l'OTAN dans le cadre de missions approuvées par le Conseil de l'Atlantique Nord. ». Celui-ci prend ses décisions à l'unanimité et par son Représentant permanent auprès de l'OTAN, le Luxembourg est en mesure

d'approuver les décisions sur l'utilisation des drones et intrinsèquement des capacités de communications satellitaires ou de s'y opposer.

Dans son avis du 4 avril 2025, le Conseil d'État n'a pas d'observation. Dans ses considérations générales, il renvoie à son avis du 26 mai 2020 relatif au projet de loi 7542 portant modification de la loi du 14 août 2018 autorisant le Gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite et son segment sol destinés à l'observation de la Terre, où il a rendu attentif à la nécessité de modifier l'article 2 de la loi précitée du 14 août 2018 « pour opérer une distinction entre les dépenses d'investissement à imputer sur le Fonds d'équipement militaire et les dépenses de fonctionnement qui relèvent du budget des recettes et des dépenses de l'État, à l'instar de ce qui a été fait dans la loi précitée du 21 mars 2005 telle que modifiée par la loi du 1^{er} août 2018 portant modification de la loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M ».

* * *

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de la Défense propose à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

8485

Projet de loi portant modification de la loi du 18 décembre 2015 autorisant le Gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires au profit du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN

Article unique.

À l'article 1^{er} de la loi du 18 décembre 2015 autorisant le Gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires au profit du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN, les mots « 10 ans » sont remplacés par les mots « 14 ans allant jusqu'au 31 décembre 2029 ».

TEXTE COORDONNÉ

Loi du 18 décembre 2015 autorisant le Gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires au profit du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN

Art. 1^{er}.

Le Gouvernement est autorisé à acquérir des capacités de communications satellitaires (fréquences Ku) à mettre à disposition du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN sous forme d'une contribution nationale volontaire pour un montant ne pouvant dépasser 120.000.000 d'euros (TVA non comprise) sur une période de ~~40 ans~~ 14 ans allant jusqu'au 31 décembre 2029, y inclus les frais liés à l'acquisition et à la gestion des capacités de communications satellitaires.

Art. 2.

Les dépenses occasionnées par la présente loi sont imputées sur le fonds d'équipement militaire créé par l'article 2 de la loi modifiée du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire.

Luxembourg, le 2 juillet 2025

Le Président-Rapporteur,
Guy ARENDT