



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 7513

Projet de loi portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)

Date de dépôt : 23-12-2019

Date de l'avis du Conseil d'État : 26-02-2020

Auteur(s) : Monsieur François Bausch, Ministre de la Défense

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
26-11-2020	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
23-12-2019	Déposé	7513/00	<u>5</u>
26-02-2020	Avis du Conseil d'État (25.2.2020)	7513/01	<u>14</u>
14-07-2020	Rapport de commission(s) : Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense Rapporteur(s) : Madame Stéphanie Empain	7513/02	<u>17</u>
23-07-2020	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°59 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7513	<u>24</u>
24-07-2020	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (24-07-2020) Evacué par dispense du second vote (24-07-2020)	7513/03	<u>26</u>
14-07-2020	Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense Procès verbal ( 23 ) de la reunion du 14 juillet 2020	23	<u>29</u>
02-07-2020	Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense Procès verbal ( 20 ) de la reunion du 2 juillet 2020	20	<u>32</u>
28-05-2020	Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense Procès verbal ( 14 ) de la reunion du 28 mai 2020	14	<u>38</u>
14-05-2020	Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense Procès verbal ( 13 ) de la reunion du 14 mai 2020	13	<u>59</u>
23-07-2020	Instauration d'un nouveau seuil minimum pour l'APD annuelle du Luxembourg	Document écrit de dépôt	<u>82</u>
21-08-2020	Publié au Mémorial A n°701 en page 1	7513	<u>84</u>

# Résumé

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)**

Le projet de loi a pour objet d'accroître la participation du Luxembourg au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport ». Le plafond initial de la contribution financière au programme de 172 000 000 euros sera relevé jusqu'au montant de 598 400 000 euros sur une durée de trente ans. Outre sa dimension purement militaire, ce programme permettra de répondre à des besoins civils, dans un contexte humanitaire, d'aide à la nation ou protocolaire.

En 2013, le Conseil de l'UE a retenu le programme MRTT comme l'un des quatre chantiers prioritaires de l'UE en ce qui concerne l'autonomie stratégique de l'Europe en matière de sécurité et de défense et en tant que renforcement du pilier européen au sein de l'OTAN. En majorant la participation luxembourgeoise de 1 000 heures de vol par an, le programme sera en mesure d'acquérir un avion Airbus A330 MRTT supplémentaire, qui sera immatriculé aux Pays-Bas et propriété de l'OTAN comme l'ensemble de la flotte, et donc de gagner considérablement en flexibilité opérationnelle et technique. Le Luxembourg de son côté bénéficiera d'une visibilité nettement accrue en renforçant un programme réunissant les facultés pour combler de façon concrète une lacune capacitaire stratégique reconnue tant auprès de l'OTAN qu'auprès de l'Union européenne. Cette démarche contribuera en outre à accroître l'effort de défense à long terme dans les limites financières retenues par le Conseil de Gouvernement.

7513/00

## N° 7513

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant  
le Gouvernement à participer au programme multinational  
« Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)**

\* \* \*

*(Dépôt: le 23.12.2019)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (18.12.2019).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs .....	2
4) Commentaire des articles .....	3
5) Fiche financière .....	4
6) Fiche d'évaluation d'impact.....	5
7) Texte coordonné.....	7

\*

**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 :

*Art. 1<sup>er</sup>.* – Notre Ministre de la Défense est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT).

Palais de Luxembourg, le 18 décembre 2019

*Le Ministre de la Défense,*

François BAUSCH

HENRI

\*

## TEXTE DE PROJET DE LOI

**Article unique.** L'article 2 de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT) est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 2. Les dépenses occasionnées par la présente loi pour une durée de trente ans ne peuvent dépasser le montant de 598.400.000 euros à prix constants aux conditions économiques de 2019 sans préjudice d'une adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro.

Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée. »

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Le ravitaillement en vol fait partie des chantiers prioritaires identifiés par le Conseil européen et des lacunes capacitaires clés de l'OTAN. Sur base de ces besoins communs, le Luxembourg s'est engagé en 2016 à participer avec les Pays-Bas au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT). L'objectif du programme consiste à combler les lacunes existantes dans le domaine du ravitaillement en vol et du transport stratégique, y inclus l'évacuation aéromédicale, tout en contribuant à une uniformisation ainsi qu'à une interopérabilité des capacités européennes en matière de ravitaillement en vol. Outre sa dimension purement militaire, ce programme permettra de répondre à des besoins civils – dans un contexte humanitaire, d'aide à la nation ou protocolaire – et peut donc être qualifié à juste titre de capacité à double usage.

La participation luxembourgeoise est entérinée par la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational MRTT pendant 30 ans à hauteur de 200 heures de vol par an. L'acquisition et la gestion technique de ce programme est confiée à l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA) avec le soutien de l'Organisation conjointe de coopération de matière d'armement (OCCAR). Les avions deviendront la propriété de l'OTAN et seront immatriculés aux Pays-Bas, qui assumeront toutes les responsabilités relatives à la navigabilité. Les avions seront intégrés dans une unité intitulée « MRTT Multinational Unit » (MMU) basée à Eindhoven et à Cologne. Cette MMU, créée avec succès en juillet 2019, est subordonnée au commandement du « European Air Transport Command » (EATC), structure de commandement militaire opérationnel qui régule les mouvements de transport aériens militaires, des capacités de transport aérien mises en commun et partagées par ses membres, dont le Luxembourg est également membre à part entière.

Dès son lancement en 2016, acté par la signature d'un premier mémorandum d'entente entre les Pays-Bas et le Luxembourg, ce programme a trouvé un écho très positif tant du côté de l'UE que de l'OTAN. Depuis le programme a pris forme rapidement et les deux premiers avions Airbus A330 MRTT seront livrés en 2020. L'Allemagne, la Belgique et la Norvège y ont adhéré entre-temps ce qui a permis la commande ferme de huit avions et de prévoir trois options d'achat additionnelles. Les lacunes capacitaires précitées ayant été confirmées récemment par l'Union européenne et l'Alliance, d'autres Etats membres et Partenaires ont exprimé leur intérêt à rejoindre le programme. La République tchèque compte y adhérer encore avant la fin de l'année en cours.

Actuellement, il existe une opportunité d'accroissement de la participation luxembourgeoise à ce programme. En effet, en majorant cette participation de 1.000 unités par an, le programme serait en mesure de saisir une des options et donc de gagner considérablement en flexibilité opérationnelle et technique. Le Luxembourg de son côté bénéficierait d'une visibilité nettement accrue en renforçant un programme réunissant les facultés pour combler de façon concrète une lacune capacitaire stratégique reconnue tant à l'OTAN qu'à l'Union européenne. Cette démarche contribuerait à accroître l'effort de défense à long terme dans les limites financières retenues par le Conseil de Gouvernement. Cet effort contribuerait en outre à l'autonomie stratégique de l'UE en matière de sécurité et de défense.

Les Etats membres du programme participent financièrement à l'acquisition et à l'exploitation commune des avions, y inclus l'infrastructure, le soutien en service, le soutien logistique en général, etc. pendant la durée de vie de la flotte estimée à 30 ans. Proportionnellement à leurs contributions financières concernant l'acquisition des avions MRTT, les pays reçoivent en contrepartie un nombre d'heures de vol annuelles garanties pour leurs besoins propres ou qu'ils peuvent mettre à disposition

d'un autre pays ou d'une entité internationale telle que l'UE, l'ONU ou l'OTAN. A relever cependant qu'il n'existe aucune obligation de contribution une opération militaire donnée. Chaque pays membre du programme décide souverainement de l'engagement de sa quote-part en heures de vol. Dans le cas du Luxembourg une partie des heures de vol serait mise à disposition des autres membres du programme afin de compenser l'absence d'affectation de personnel luxembourgeois.

L'enveloppe budgétaire nécessaire au financement de finalement 1.200 heures de vol comprendrait un coût d'investissement de 259 millions d'euros entre 2016 et 2025.

Le présent projet de loi vise donc à autoriser le Gouvernement à couvrir les dépenses afférentes à l'investissement et à l'exploitation de 1.200 heures de vol MRTT par an sur une durée de trente années. Le coût d'exploitation moyen annuel se chiffrerait à 11,3 millions d'euros. Les dépenses occasionnées par la présente loi pour une durée de trente ans ne pourront dépasser le seuil de 598,4 millions d'euros à prix constants aux conditions économiques de 2019. Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée.

Le financement se fera à charge du Fonds d'équipement militaire créé par loi du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire.

La liquidation des dépenses occasionnées par les contributions financières à l'acquisition et à la mise en œuvre du programme MRTT se fera à charge du Fonds d'équipement militaire régi par la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires et la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du Fonds d'équipement militaire.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad Article 2.*

Les coûts comprennent principalement l'investissement dans un avion MRTT supplémentaire et les coûts d'exploitation associés. Cet avion deviendra à l'instar de l'ensemble de la flotte la propriété de l'OTAN et sera immatriculé aux Pays-Bas. L'acquisition et la gestion technique seront confiées à l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA).

Les coûts d'exploitation comprennent principalement les coûts opérationnels et de gestion logistique, les coûts en carburant, le soutien en service des avions et des turboréacteurs, les coûts des pièces de rechange et les coûts partagés pour la maintenance des infrastructures sur une période de 30 ans.

Dans la nouvelle situation le Luxembourg contribue pour 12,121% des coûts totaux du programme MRTT.

L'impact budgétaire annuel moyen résultant de l'investissement et de l'exploitation de 1.200 heures de vol par an est actuellement estimé à 19,9 millions d'euros.

Sur une durée de vie de l'avion de 30 ans, les coûts cumulés d'investissement et d'exploitation sont estimés à un montant total prévisible de 598,4 millions d'euros.

Ce prix sera adapté en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro.

\*

**FICHE FINANCIERE**

(en application des dispositions de l'article 79  
de la loi du 8 juin 1999)

**Intitulé du projet:**

Projet de loi portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT).

**Ministère initiateur :**

Ministère des Affaires étrangères et européennes / Direction de la Défense.

**1. Nature et durée des dépenses proposées :**

- a) Les dépenses engendrées par la participation luxembourgeoise au programme MRTT sont chiffrées en détail ci-dessous et se composent de coûts d'investissement, opérationnels et de soutien.

Les dépenses relatives aux investissements de la participation luxembourgeoise sont plafonnées à :

- 259 millions d'euros pour la phase d'acquisition se clôturant en 2025.

Les dépenses relatives aux coûts opérationnels et de soutien sur trente ans sont estimées à :

- 339,4 millions d'euros pour le Luxembourg. Le coût d'exploitation moyen annuel est estimé à 11,3 millions d'euros.

Les dépenses occasionnées par la participation luxembourgeoise au programme MRTT ne dépasseront pas le montant de 598.400.000 d'euros.

- b) La durée des dépenses est fixée à trente ans.

**2. Impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel :**

Voir sous 1.

**3. Impact budgétaire prévisible à court terme :**

Voir sous 1.

**4. Impact budgétaire prévisible à moyen terme :**

Voir sous 1.

**5. Impact budgétaire prévisible à long terme :**

Voir sous 1.

\*

## FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet :</b>	<b>Projet de loi portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)</b>
<b>Ministère initiateur :</b>	<b>Ministère des Affaires étrangères et européennes – Direction de la Défense</b>
<b>Auteur(s) :</b>	<b>Lieutenant-Colonel Tom Schons, Officier développement capacitaire</b>
<b>Téléphone :</b>	<b>247-82822</b>
<b>Courriel :</b>	<b>Tom.Schons@mae.etat.lu</b>
<b>Objectif(s) du projet :</b>	<b>Modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :</b>	<b>n/a</b>
<b>Date :</b>	<b>14/10/2019</b>

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui  Non   
 Si oui, laquelle/lesquelles :  
 Remarques/Observations :
  
2. Destinataires du projet :
  - Entreprises/Professions libérales : Oui  Non
  - Citoyens : Oui  Non
  - Administrations : Oui  Non
  
3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)  
 Remarques/Observations :
  
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui  Non   
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui  Non   
 Remarques/Observations :
  
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui  Non   
 Remarques/Observations :

<sup>1</sup> N.a. : non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui  Non
- Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données interadministratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui  Non  N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup> ? Oui  Non  N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui  Non  N.a.
  - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui  Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui  Non  N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui  Non  N.a.
- Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.
- Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui  Non
  - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui  Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui  Non  N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui  Non
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui  Non  N.a.
- Si oui, lequel ?
- Remarques/Observations :

<sup>2</sup> Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

<sup>3</sup> Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

<sup>4</sup> Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

### Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non
  - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non
  - Si oui, expliquez de quelle manière :
  - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non
  - Si oui, expliquez pourquoi :
  - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non
  - Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui  Non  N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière :

### Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup> ? Oui  Non  N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : [www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup> ? Oui  Non  N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : [www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

\*

### TEXTE COORDONNE

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le gouvernement est autorisé à participer au programme multinational «Multi-Role Tanker Transport», qui consiste dans l'acquisition et l'opération en commun par plusieurs pays partenaires d'une capacité européenne mutualisée et multi-rôle de ravitaillement en vol, de transport et d'évacuation médicale stratégiques, sur une durée de trente ans.

**Art. 2.** Les dépenses occasionnées par la présente loi **pour une durée de trente ans** ne peuvent dépasser le montant de ~~172.000.000~~ **598.400.000** euros à prix constants aux conditions économiques de **2015 2019** sans préjudice d'une adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro.

Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée.

**Art. 3.** 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.

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7513/01

**N° 7513<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant  
le Gouvernement à participer au programme multinational  
« Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(25.2.2020)

Par dépêche du 3 janvier 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Défense.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière, ainsi que du texte coordonné de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT), que le projet de loi sous examen vise à modifier.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

La loi précitée du 5 juillet 2016 a autorisé le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » qui « consiste dans l'acquisition et l'opération en commun par plusieurs pays partenaires d'une capacité européenne mutualisée et multi-rôle de ravitaillement en vol, de transport et d'évacuation médicale stratégiques », et ce sur une durée de trente ans. Une telle autorisation, pour une durée de trente ans, est constitutionnellement requise par l'article 99 de la Constitution selon lequel : « Aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. »

La participation du Luxembourg recouvre trois éléments : une participation financière pour l'acquisition de la flotte d'avions du programme (avions qui sont la propriété de l'OTAN), une participation aux frais d'exploitation des avions, et l'attribution d'un nombre d'heures de vol annuelles corrélé au montant de la contribution financière pour l'acquisition des avions.

Alors que l'autorisation avait été initialement accordée à hauteur d'un plafond de 172 000 000 euros, les auteurs entendent, par le biais de la loi en projet, relever le plafond autorisé jusqu'à un montant de 598 400 000 euros, soit plus de trois fois le montant initialement autorisé.

Lors du dépôt du projet de loi initial, les auteurs n'avaient pas détaillé la ventilation des coûts entre les trois composantes du programme. De la même manière, le projet de loi modificative ne fournit que des indications assez vagues sur les raisons et la ventilation d'une telle augmentation. Si la fiche financière énonce que les dépenses sont chiffrées « en détail », force est de constater que cette dernière se contente de subdiviser les dépenses totales en deux enveloppes aux contours vaguement définis, l'une de 259 millions d'euros pour la « phase d'acquisition », l'autre de 339,4 millions d'euros pour les « coûts opérationnels et de soutien ». On apprend à la lecture des motifs qu'en investissant un montant total de 259 000 000 euros, le Luxembourg recevrait au total 1 200 heures de vol supplémentaires, soit 1 000 de plus que celles initialement prévues, qui sera pour « une partie » (sans autre indication) mise à disposition des autres membres du programme « afin de compenser l'absence d'affectation de personnel luxembourgeois ».

La loi précitée du 5 juillet 2016 constitue une loi dite d'autorisation. Il y a lieu de rappeler que les lois d'autorisation sont comprises dans la catégorie des lois de forme. Elles ne créent pas de norme et ne revêtent pas de caractère général, mais se limitent à conférer une faculté (en l'occurrence une faculté de dépense) aux destinataires auxquels elles s'adressent (en l'occurrence le Gouvernement). En principe, il n'y a pas lieu d'abroger les lois de forme ou de les modifier, puisque leurs effets s'épuisent par la réalisation de l'objet en vue duquel elles ont été prises. La modification d'une loi d'autorisation reste possible tant que l'autorité ou la personne visée par la loi n'a pas épuisé la faculté qui lui a été concédée. Si l'enveloppe initiale a été entièrement utilisée, la loi précitée du 5 juillet 2016 s'est alors épuisée par la réalisation de son objet, et ne peut, selon le Conseil d'État, être modifiée. Si en revanche, l'enveloppe initiale n'a pas été utilisée, il reste possible de recourir à une loi modificative. Le Conseil d'État rappelle toutefois aux auteurs que le recours à un tel procédé n'est pas sans entraîner des difficultés d'interprétation, notamment quant au point de départ de l'effet d'une telle modification et quant à la définition du montant à prix constants aux conditions économiques d'une année donnée. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen de l'article unique. Le Conseil d'État rappelle aux auteurs sa préférence pour le recours à une loi autonome autorisant uniquement l'augmentation de la participation du Luxembourg, c'est-à-dire un montant de 426 400 000 euros à prix constants aux conditions économiques de 2019 jusqu'en 2046.

\*

### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article sous examen comporte trois modifications à l'article 2 de la loi précitée du 5 juillet 2016.

La première vise à préciser que les dépenses sont autorisées « pour une durée de trente ans ». Cet ajout n'est pas sans créer une certaine confusion quant au point de départ de ce délai de trente ans. La loi modificative, qui prévoit cette précision, entrera en vigueur en 2020, alors que la loi initiale est entrée en vigueur en 2016. Faut-il dès lors considérer que l'enveloppe de 598 400 000 euros est accordée de façon rétroactive à compter de 2016, ou est-elle accordée à compter de 2020 ? La seconde option reviendrait à rallonger de près de quatre ans l'autorisation initialement accordée. Si les auteurs tiennent à clarifier que le plafond de dépenses est limité à la durée de la participation du Luxembourg au programme multinational, le Conseil d'État estime qu'il serait plus approprié de prévoir que les dépenses occasionnées « en vertu de l'article 1<sup>er</sup> ne peuvent dépasser le montant de 598 400 000 euros ».

La deuxième modification remplace le montant du plafond initialement prévu de 172 000 000 euros par un plafond de 598 400 000 euros et n'appelle pas observation quant au fond.

La troisième modification remplace l'indication selon laquelle le plafond est apprécié à prix constants aux conditions économiques de « 2015 » par rapport aux conditions économiques de « 2019 ». Comment faut-il apprécier les montants dépensés entre 2015 et 2019 ? Ces montants ne peuvent être appréciés que par rapport aux conditions économiques de 2015. Prévoir une appréciation pour la totalité de l'enveloppe aux conditions de 2019 revient, indirectement, à ajuster à l'inflation la portion initialement prévue. Par ailleurs, la loi en projet devant entrer en vigueur en 2020, le Conseil d'État se demande s'il ne conviendrait pas de viser les conditions économiques de 2020 plutôt que celles de 2019.

Pour l'ensemble de ces raisons et comme déjà énoncé à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État rappelle sa forte préférence pour le recours à une loi autonome autorisant seulement l'augmentation de l'engagement pour la durée restante du programme multinational.

\*

### OBSERVATION D'ORDRE LEGISTIQUE

#### *Article unique*

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont à séparer par une espace insécable pour écrire « 598 400 000 euros ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 25 février 2020.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*La Présidente,*  
Agné DURDU

7513/02

**N° 7513<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant  
le Gouvernement à participer au programme multinational  
« Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA  
SECURITE INTERIEURE ET DE LA DEFENSE**

(14.7.2020)

La Commission se compose de : Mme Stéphanie EMPAIN, Présidente-Rapportrice ; Mmes Diane ADEHM, Semiray AHMEDOVA, Nancy ARENDT ép. KEMP, MM. Carlo BACK, André BAULER, Dan BIANCALANA, Léon GLODEN, Marc GOERGEN, Gusty GRAAS, Max HAHN, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Georges MISCHO, Mme Lydia MUTSCH, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 23 décembre 2019 par le Ministre de la Défense. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et du texte coordonné de la loi du 5 juillet 2016 qu'il a pour objet de modifier.

Le Conseil d'État a émis son avis le 25 février 2020.

Le projet de loi a été présenté à la commission les 14 et 28 mai 2020. Dans la réunion du 28 mai 2020, la commission a désigné sa présidente rapportrice du projet de loi et examiné l'avis du Conseil d'État.

Le présent rapport a été adopté le 14 juillet 2020.

\*

**II. CONSIDERATIONS GENERALES**

La participation luxembourgeoise au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » a été entérinée par la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational MRTT pendant 30 ans à hauteur de 200 heures de vol par an.

L'objectif du programme consiste à combler les lacunes existantes dans le domaine du ravitaillement en vol et du transport stratégique, y inclus l'évacuation aéromédicale, tout en contribuant à une uniformisation ainsi qu'à une interopérabilité des capacités européennes en matière de ravitaillement en vol. Outre sa dimension purement militaire, ce programme permettra de répondre à des besoins civils – dans un contexte humanitaire, d'aide à la nation ou protocolaire – et peut donc être qualifié à juste titre de capacité à double usage.

L'acquisition et la gestion technique de la future flotte multinationale en avions Airbus A330 MRTT sont assurées par l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA) avec le soutien de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR). Les avions deviendront la propriété de l'OTAN et seront immatriculés aux Pays-Bas, qui assumeront toutes les responsabilités relatives à la

navigabilité. Les avions seront intégrés dans une unité intitulée « MRTT Multinational Unit » (MMU) basée à Eindhoven et à Cologne. Cette MMU, créée avec succès en juillet 2019, est subordonnée au commandement du « European Air Transport Command » (EATC), structure de commandement militaire opérationnel qui régule les mouvements de transport aériens militaires, des capacités de transport aérien mises en commun et partagées par ses membres, dont le Luxembourg est également membre à part entière.

Depuis son lancement, acté par la signature d'un premier mémorandum d'entente entre les Pays-Bas et le Luxembourg, quatre autres pays (l'Allemagne, la Norvège, la Belgique et la République tchèque) ont rejoint le programme MRTT.

Le programme répond aux attentes des partenaires, tant au niveau des délais fixés que du respect de l'enveloppe budgétaire, ainsi que des spécifications techniques des avions.

Le programme offre de nombreuses opportunités de coopération et de synergies tant au niveau national, notamment dans le domaine de santé et de la coopération, qu'au niveau de la collaboration avec d'autres nations partenaires du programme, en particulier les pays du Benelux, l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Union européenne (UE), l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord et les nations membres du Commandement européen du transport aérien (EATC).

\*

### III. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi n°7513 vise à accroître la participation du Luxembourg au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport ». Le plafond initial de la contribution financière au programme de 172 000 000 euros sera relevé jusqu'au montant de 598 400 000 euros sur une durée de trente ans.

Actuellement, il existe une opportunité d'accroissement de la participation luxembourgeoise à ce programme. En effet, en majorant cette participation de 1 000 heures de vol par an, le programme sera en mesure d'acquérir un avion Airbus A330 MRTT supplémentaire et donc de gagner considérablement en flexibilité opérationnelle et technique. Le Luxembourg de son côté bénéficiera d'une visibilité nettement accrue en renforçant un programme réunissant les facultés pour combler de façon concrète une lacune capacitaire stratégique reconnue tant auprès de l'OTAN qu'auprès de l'Union européenne. Cette démarche contribuera à accroître l'effort de défense à long terme dans les limites financières retenues par le Conseil de Gouvernement. Cet effort contribuera en outre à l'autonomie stratégique de l'UE en matière de sécurité et de défense. Sous cette considération, la contribution envisagée devient d'autant plus importante en vue du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, qui dispose de 14 avions MRTT.

Il convient de noter que le Luxembourg peut compenser l'absence d'affectation de personnel luxembourgeois par la mise à disposition partielle des heures de vol aux autres membres du programme. En effet, le recrutement de ce personnel hautement spécialisé pose un défi considérable au Luxembourg. Un total de 45 personnes serait nécessaire pour opérer la capacité de 1 200 heures de vol par an. À titre de comparaison, l'opération de l'avion A400M requiert 6 pilotes et 6 soutiers, qui sont actuellement en phase d'entraînement. La Belgique fournit en retour l'ensemble du personnel de soutien nécessaire. Il va sans dire que la formation de ce personnel hautement spécialisé est très intense, de longue haleine et avec un taux d'échec élevé. De plus, le secteur privé débauche souvent des pilotes en offrant de meilleures conditions d'emploi.

Chaque pays participant au programme reçoit un certain nombre d'heures de vol, calculé en fonction de sa contribution financière au programme. Avec le présent projet de loi, les heures de vol annuelles du Luxembourg passent de 200 à 1 200, ce qui équivaut à environ 12,1 % du programme. Un tiers de ces heures de vol sera mis à disposition des autres nations membres du programme MRTT, ce qui permet donc de compenser l'absence d'affectation de personnel luxembourgeois.

Au-delà de cette compensation, le Luxembourg peut mettre les heures de vol à disposition d'un autre pays ou d'une entité internationale, telle que l'UE, l'ONU ou l'OTAN. À relever cependant qu'il n'existe aucune obligation de contribuer à une opération militaire donnée. Chaque pays membre du programme décide souverainement de l'engagement de sa quote-part en heures de vol. Les détails de l'attribution des heures sont régis par le mémorandum d'entente du programme.

L'enveloppe budgétaire nécessaire au financement des 1 200 heures de vol comprendrait un coût d'investissement de 259 millions d'euros entre 2016 et 2025.

Le présent projet de loi vise à autoriser le gouvernement à couvrir les dépenses afférentes à l'investissement et à l'exploitation de 1 200 heures de vol MRTT par an sur une durée de trente ans. Le coût d'exploitation moyen annuel se chiffrerait à 11,3 millions d'euros. Les dépenses occasionnées pour une durée de trente ans ne pourront dépasser le seuil de 598,4 millions d'euros. Il convient de noter que les conditions économiques du montant autorisé par la loi initiale de 2016 sont celles de 2015, tandis que les nouvelles dépenses prévues par le présent projet de loi sont soumises aux conditions économiques de 2019. Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée.

La liquidation des dépenses occasionnées par les contributions financières à l'acquisition et à la mise en œuvre du programme MRTT se fera à charge du Fonds d'équipement militaire régi par la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires et par la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du Fonds d'équipement militaire.

Les dépenses pour le Luxembourg se composent de coûts d'investissement à hauteur de 259 millions d'euros pour la phase d'acquisition se clôturant en 2025 et de coûts opérationnels et de soutien sur trente ans à hauteur de 339,4 millions d'euros. Il convient de noter qu'il s'agit bien ici d'un plafond maximal, puisqu'uniquement les heures de vol effectivement prestées seront facturées.

\*

#### IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis, le Conseil d'État rappelle que les lois d'autorisation ne créent pas de norme, mais se limitent à conférer une faculté de dépense au Gouvernement.

Pour ce qui est de la modification d'une loi d'autorisation, le Conseil d'État estime qu'elle reste possible pour autant que l'intégralité de l'enveloppe initiale que le Gouvernement a été autorisé à dépenser, n'a pas encore été utilisée.

Quant à l'ajout de la précision à l'article 2 que les dépenses sont autorisées « pour une durée de trente ans », le Conseil d'État s'interroge sur le point de départ de ce délai (2016 ou 2020), ceci notamment à la lumière de l'article 1<sup>er</sup> de la loi qui autorise la participation au programme MRTT pour une durée de 30 ans.

Concernant les conditions économiques selon lesquelles le plafond est apprécié et dont le présent projet remplace l'indication de l'année 2015 par celle de 2019, le Conseil d'État s'interroge sur l'appréciation des montants dépensés entre 2015 et 2019.

Au vu des éléments ci-dessus, le Conseil d'État réaffirme sa préférence pour le recours à une loi autonome autorisant seulement l'augmentation de l'engagement pour la durée restante du programme multinational.

Suite à l'avis du Conseil d'État, quelques précisions ont été apportées au présent projet de loi. La référence aux conditions économiques a été clarifiée : 2015 reste l'année de référence pour les dépenses initialement autorisées par la loi précitée du 5 juillet 2016 et 2020 est l'année de référence pour les dépenses supplémentaires visées par le présent projet de loi. La durée de trente ans se réfère à 2016.

Il convient de noter que le recours à une loi modificative a été maintenu non seulement car l'enveloppe initiale est loin d'être épuisée, mais aussi car un morcèlement artificiel des dépenses engendrées par la participation au programme MRTT risquerait de provoquer des difficultés.

\*

## V. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'augmentation des coûts pour la participation du Luxembourg, qui passe de 200 à 1 200 heures de vol, au programme MRTT est destinée principalement à l'acquisition et l'exploitation d'un avion MRTT supplémentaire qui sera immatriculé aux Pays-Bas et propriété de l'OTAN, comme l'ensemble de la flotte. Les dépenses afférentes sont plafonnées à 259 millions d'euros, la phase d'acquisition se clôturant en 2025.

Les coûts d'exploitation, qui comprennent principalement les coûts opérationnels et de gestion logistique, les coûts en carburant, le soutien en service des avions et des turboréacteurs, les coûts des pièces de rechange et les coûts partagés pour la maintenance des infrastructures sur une période de trente ans, sont estimés à 339,4 millions d'euros et à 11,3 millions d'euros par an.

L'investissement et l'exploitation de 1 200 heures de vol par an ont un impact budgétaire annuel moyen estimatif de 19,9 millions d'euros. Le montant global de 598,4 millions d'euros sur trente ans, suivant les conditions économiques de 2019, sera adapté en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro.

La contribution du Luxembourg s'élève dorénavant à 12,121% des coûts totaux du programme MRTT. Le montant global des dépenses pour le Luxembourg est un montant maximal qui ne sera pas dépassé, sachant que, pour ce qui est des coûts d'exploitation, seront payées seulement les heures de vol effectuées. Concrètement, au début de chaque année, la NSPA fait un « call for funds » sur base des heures de vol fixées au mémorandum d'entente. Les heures sont payées d'avance et celles qui ne sont pas effectuées restent comptabilisées auprès de la NSPA.

La commission a suivi le Conseil d'État qui a rendu attentif à un risque de confusion créé par l'ajout « pour une durée de trente ans », dont le point de départ ne serait pas clair, sachant que la future loi entrera en vigueur en 2020, alors que la loi initiale à modifier est entrée en vigueur en 2016. Comme l'intention n'est ni d'accorder l'enveloppe augmentée de façon rétroactive, ni de rallonger de quatre ans l'autorisation accordée, l'article 2 de la loi précitée du 5 juillet 2016 a été modifié et prévoit que les dépenses occasionnées « en vertu de l'article 1<sup>er</sup> » ne peuvent dépasser le montant de 598,4 millions d'euros.

L'acquisition d'un neuvième avion s'avère nécessaire pour plusieurs raisons. En 2013, le Conseil de l'UE a retenu le programme MRTT comme l'un des quatre chantiers prioritaires de l'UE en ce qui concerne l'autonomie stratégique de l'Europe et en tant que renforcement du pilier européen au sein de l'OTAN. Sur base des besoins annuels en heures de vol déclarés par les cinq pays ayant déjà eu le statut de participants au programme en 2016 (au moment du dépôt de la future loi du 5 juillet 2016), il avait été retenu que 3 à 4 avions seraient nécessaires. Si la lettre d'intention de novembre 2012 a bien été signée par dix pays, l'UE comptait 28 États membres au moment du lancement du programme en tant que tel. Au total, le besoin européen en avions est chiffré à 20. Le nombre d'adhérents au programme a entretemps également augmenté. En outre, le Royaume-Uni ne fait plus partie de l'UE, ce qui correspond à une diminution de 14 avions.

Quant au personnel, les huit personnes à mettre à disposition actuellement se composent de deux pilotes, de soutiers (loadmasters) et de personnel technique. Le Luxembourg a en outre des pilotes et soutiers affectés à l'A400M et en a prévu d'autres dans le cadre de cette unité binationale avec la Belgique. Ce personnel ne peut pas être transféré dans l'immédiat au MRTT, puisque l'engagement à l'égard de la Belgique ne serait alors plus rempli. Si le développement de la composante aérienne est certes envisagé, il est à remarquer qu'il est assez difficile de trouver du personnel en raison des qualifications requises et de la rémunération moins attirante que celle atteinte dans le secteur privé.

L'augmentation du nombre d'heures de vol est une sorte d'accord qui présente un avantage pour toutes les parties. En effet, le Luxembourg devrait actuellement, sur base de la contribution financière de 172 millions €, mettre à disposition du programme 8 personnes. Or, il ne dispose pas de ce personnel. Le nombre d'heures de vol par an et par avion est de 1 100. La contribution de la République tchèque, dernier pays à avoir rejoint le programme, donne droit à 100 heures de vol par an, de sorte que l'augmentation de la contribution luxembourgeoise de 1 000 heures de vol permet l'acquisition d'un avion supplémentaire. Ceci donne au programme plus de flexibilité et de capacité. En contrepartie de ses heures de vol, le Luxembourg devrait mettre à disposition 45 personnes. Ne disposant cependant pas de ce personnel, un accord a été conclu, suivant lequel les autres pays mettent à disposition le personnel nécessaire et le Luxembourg un tiers de ses heures de vol. Une augmentation de seulement 500 heures de vol, par exemple, n'aurait pas permis l'acquisition d'un neuvième avion, ces heures de vol auraient

dû être mises à charge des autres avions et surtout, le Luxembourg n'aurait pas pu négocier un accord le dispensant de mettre à disposition le personnel correspondant.

L'augmentation de 172 millions d'euros à 598,4 mio. € de la participation du Luxembourg au programme MRTT a un impact positif sur l'effort de défense luxembourgeois qui passera de 0,6% à 0,72% jusqu'en 2023, dû en partie à l'augmentation de la participation au programme MRTT.

\*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense propose en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

\*

7513

**PROJET DE LOI**  
**portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant**  
**le Gouvernement à participer au programme multinational**  
**« Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)**

**Article unique.** L'article 2 de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT) est remplacé par la disposition suivante :

« **Art. 2.** Les dépenses occasionnées en vertu de l'article 1<sup>er</sup> ne peuvent dépasser le montant de 598 400 000 euros à prix constants aux conditions économiques de 2019 sans préjudice d'une adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro.

Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée. »

\*

**TEXTE COORDONNE**

**LOI DU 5 JUILLET 2016**  
**autorisant le Gouvernement à participer au programme**  
**multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)**

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le gouvernement est autorisé à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport », qui consiste dans l'acquisition et l'opération en commun par plusieurs pays partenaires d'une capacité européenne mutualisée et multi-rôle de ravitaillement en vol, de transport et d'évacuation médicale stratégiques, sur une durée de trente ans.

**Art. 2.** Les dépenses occasionnées par la présente loi en vertu de l'article 1<sup>er</sup> ne peuvent dépasser le montant de 172.000.000 598 400 000 euros à prix constants aux conditions économiques de 2015/2019 sans préjudice d'une adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro.

Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée.

**Art. 3.** 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 14 juillet 2020

*La Présidente-Rapportrice,*  
Stéphanie EMPAIN

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7513

SEANCE

du 23.07.2020

**BULLETIN DE VOTE (4)****OBJET:    Projet de loi  
          N° 7513**

Nom des Députés			Vote			Procuration (nom du député)
			Oui	Non	Abst.	
Mme	ADEHM	Diane	x			
Mme	AHMEDOVA	Semiray	x			
M.	ARENDT	Guy	x			
Mme	ARENDT (ép. KEMP)	Nancy	x			
Mme	ASSELBORN-BINTZ	Simone	x			
M.	BACK	Carlo	x			
M	BAULER	André	x			
M.	BAUM	Gilles	x			
M.	BAUM	Marc		x		
Mme	BEISSEL	Simone	x			
M.	BENOY	François	x			
Mme	BERNARD	Djuna	x			
M.	BIANCALANA	Dan	x			
Mme	BURTON	Tess	x			
M.	CLEMENT	Sven		x		
Mme	CLOSENER	Francine	x			(DI BARTOLOMEO Mars)
M.	COLABIANCHI	Frank	x			
M.	CRUCHTEN	Yves	x			(ENGEL Georges)
M.	DI BARTOLOMEO	Mars	x			
M.	EICHER	Emile	x			(LIES Marc)
M.	EISCHEN	Félix	x			
Mme	EMPAIN	Stéphanie	x			
M.	ENGEL	Georges	x			
M.	ENGELN	Jeff		x		
M.	ETGEN	Fernand	x			
M.	GALLES	Paul	x			
Mme	GARY	Chantal	x			
M.	GIBERYEN	Gast		x		
M.	GLODEN	Léon	x			(WISELER Claude)
M.	GOERGEN	Marc		x		
M.	GRAAS	Gusty	x			
M.	HAAGEN	Claude	x			
M	HAHN	Max	x			
M.	HALSDORF	Jean-Marie	x			
M.	HANSEN	Marc	x			
Mme	HANSEN	Martine	x			
Mme	HARTMANN	Carole	x			
Mme	HEMMEN	Cécile	x			
Mme	HETTO-GAASCH	Françoise	x			
M.	KAES	Aly	x			
M.	KARTHEISER	Fernand		x		
M.	KNAFF	Pim	x			
M.	LAMBERTY	Claude	x			
M.	LIES	Marc	x			
Mme	LORSCHÉ	Josée	x			
M.	MARGUE	Charles	x			
M.	MISCHO	Georges	x			
Mme	MODERT	Octavie	x			
M.	MOSAR	Laurent	x			
Mme	MUTSCH	Lydia	x			(HAAGEN Claude)
Mme	POLFER	Lydie	x			(BAUM Gilles)
M.	REDING	Roy		x		(KARTHEISER Fernand)
Mme	REDING	Viviane	x			(KAES Aly)
M.	ROTH	Gilles	x			
M.	SCHANK	Marco	x			
M.	SPAUTZ	Marc	x			
M.	WAGNER	David		x		
M.	WILMES	Serge	x			(ROTH Gilles)
M.	WISELER	Claude	x			
M.	WOLTER	Michel	x			(HANSEN Martine)

	OUI	NON	ABST
Votes personnels	43	7	0
Votes par procuration	9	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>8</b>	<b>0</b>

Le Président:

Le Secrétaire général:

7513/03

**N° 7513<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant  
le Gouvernement à participer au programme multinational  
« Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)**

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(24.7.2020)

*Le Conseil d'État,*

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 23 juillet 2020 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant  
le Gouvernement à participer au programme multinational  
« Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 23 juillet 2020 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'État en sa séance du 25 février 2020 ;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 13 votants, le 24 juillet 2020.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*La Présidente,*

Agny DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

23



## Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

### Procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2020

#### Ordre du jour :

- 7513    Projet de loi portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)  
- Rapporteur : Madame Stéphanie Empain  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

\*

Présents :    Mme Diane Adehm, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Carlo Back, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, Mme Chantal Gary (en rempl. de Mme Semiray Ahmedova), M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydia Mutsch

M. François Bausch, Ministre de la Défense

#### Ministère des Affaires étrangères et européennes :

Mme Nina Garcia, Direction de la Défense, LtCol Tom Schons

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence :    Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

\*

Madame la Présidente-Rapporteuse indique que le projet de rapport a été complété conformément à la demande de M. Jean-Marie Halsdorf (CSV) exprimée au cours de la réunion précédente, ce que celui-ci confirme.

Le vote sur le projet de rapport se présente comme suit : déi gréng, DP, LSAP : pour ; CSV, ADR : abstention ; Piraten : contre.

M. Jean-Marie Halsdorf (CSV) explique l'abstention de son groupe parlementaire par le fait que celui-ci considère le présent projet de loi en rapport avec le 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 (« LUXEOSys » - Luxembourg Earth Observation System), donc dans le cadre de la politique de défense, sur laquelle le CSV est encore en train de se positionner.

La commission propose comme temps de parole le modèle de base.

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

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





## Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

### Procès-verbal de la réunion du 2 juillet 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20 décembre 2019 et du 26 mars 2020
2. 7513 Projet de loi portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)  
- Rapporteur : Madame Stéphanie Empain  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Échange de vues au sujet de l'extension de la zone d'action du personnel luxembourgeois affecté à l'EUTM MALI

\*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Carlo Back, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen (en rempl. de Mme Lydia Mutsch), M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty (en rempl. de M. André Bauler), M. Georges Mischo

Mme Lydie Polfer, observatrice

M. François Bausch, Ministre de la Défense

#### Ministère des Affaires étrangères et européennes :

Mme Nina Garcia, Direction de la Défense, M. Tom Köller, Directeur de la Défense, LtCol Tom Schons

#### *Lëtzebuenger Arméi :*

LtCol Guillaume Schlechter, Chef de Département adjoint Opérations de l'Armée

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

\*

### **1. Approbation de projets de procès-verbal**

Les projets de procès-verbal sont approuvés, celui du 26 mars 2020 sous réserve d'être complété par la précision que la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission « Resolute Support » en Afghanistan ne présente pas de danger pour les militaires luxembourgeois, le risque étant calculable, telle la réponse donnée à une question d'un député. Dans ce contexte, il convient de remarquer qu'en raison d'un problème technique, un enregistrement de cette réunion n'était pas disponible pour la rédaction du procès-verbal.

### **2. Projet de loi 7513**

Suite à une présentation exhaustive du projet de rapport par Madame la Présidente-Rapportrice, M. Gusty Graas (DP) rend attentif à une petite erreur grammaticale à la page 5. M. Jean-Marie Halsdorf (CSV), tout en soulignant le consensus général sur le programme MRTT, fait remarquer que certains points discutés en commission ne figurent pas encore dans le rapport, de sorte que celui-ci est à compléter par des précisions relatives aux raisons de l'augmentation considérable de la participation luxembourgeoise sur trente ans, ainsi qu'à la composante aérienne de l'Armée luxembourgeoise et les raisons.

Dans ce contexte, Monsieur le Ministre confirme de nouveau que la composante aérienne sera constamment développée. Toutefois, comme elle ne dispose pas encore du personnel requis pour le présent programme, une autre solution a dû être trouvée. Quant à l'engagement considérable à longue durée, il s'agit d'un programme réalisé avec d'autres pays avec partage des coûts et qui permet surtout à l'Europe d'assurer davantage son autonomie dans ce domaine. En plus, les avions du programme remplissent plusieurs rôles et pourront être particulièrement utiles, au niveau de la logistique, dans une crise comme l'actuelle pandémie.

Le projet de rapport complété sera soumis à la commission au cours d'une prochaine réunion.

### **3. Échange de vues au sujet de l'extension de la zone d'action du personnel luxembourgeois affecté à l'EUTM<sup>1</sup> MALI**

Comme l'indique Monsieur le Ministre, l'élargissement prévu de la zone d'action de la mission au Mali est déjà possible maintenant pour le personnel luxembourgeois, puisqu'elle est intégrée dans la mission de base. La note explicative (cf. annexe) transmise par le ministère précise que, « sur directive ministérielle, les autorités militaires de l'UE<sup>2</sup> ont été informées que le personnel luxembourgeois n'avait **pas** autorisation de **sortir du territoire du Mali** dans le cadre de leur mission. L'argumentation en est que jusqu'à présent aucun document soumis au Parlement n'a évoqué explicitement la possibilité d'autoriser le personnel de l'Armée à pouvoir sortir du territoire du MALI, même si une zone d'action étendue est parfaitement compatible avec les dispositions du RGD. Lors de la présentation du RGD modifié en commission en janvier 2020, le processus de la revue stratégique venait tout juste de

---

<sup>1</sup> European Union Training Mission

<sup>2</sup> Union européenne

commencer, ce qui rendait impossible un débat factuel sur d'hypothétiques résultats de la révision du mandat. ».

La zone d'action a été étendue avec le mandat 5 et couvre le territoire entier du Mali et les quatre autres pays du G5Sahel<sup>3</sup>. Le mandat 4 a apporté comme tâche additionnelle un soutien au commandement de la task force du G5Sahel par des formations et du conseil. Le mandat 5 prévoit en outre « d'appuyer l'opérationnalisation des forces nationales des pays du G5Sahel, avec en priorité le Burkina Faso et le Niger », donc d'intervenir aussi temporairement et de manière ciblée en dehors du Mali dans le cadre des « Combined Mobile Advisory and Training Team » (CMATT).

Mentionnant l'opération militaire française au Sahel et au Sahara, M. Jean-Marie Halsdorf (CSV) souhaiterait savoir si l'extension de l'EUTM Mali n'implique pas une augmentation du risque pour le personnel luxembourgeois, comme les mandats 4 et 5 englobent la sécurisation de la zone d'action.

Soulignant qu'il s'agit d'une mission d'entraînement et de conseil, Monsieur le Ministre assure que tel n'est pas le cas, tout en rappelant qu'il n'existe pas de risque zéro et que les interventions de l'Armée renferment toujours par nature un risque.

Un représentant de l'Armée luxembourgeoise ajoute que les contacts avec l'opération militaire française Barkhane se limitent à l'échange d'informations.

Monsieur le Ministre explique que le Luxembourg pratique en fait de manière exemplaire dans la zone du Sahel la politique des « 3 D » (diplomatie, défense, développement). La majeure partie des investissements luxembourgeois dans le domaine de la coopération se fait dans cette zone. Pour que ces investissements ne soient pas vains, ils doivent s'accompagner en parallèle d'une aide dans les domaines de la diplomatie et de la défense pour atteindre une stabilisation de la zone. Le personnel luxembourgeois n'exerce qu'une mission de consultation et n'intervient pas dans le domaine opérationnel.

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

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

Annexe

---

<sup>3</sup> Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad

## NOTE « Elargissement de la zone d'action d'EUTM MALI »

Note à l'attention de la Commission de la Défense de la Chambre des Députés

### 1. But de la note

La présente note sert de base à **un échange de vues** entre les membres de la Commission de la Défense et le Ministre de la Défense au sujet de l'extension de la zone d'action du personnel luxembourgeois affecté à l'EUTM Mali.

### 2. Extension de la zone d'action d'EUTM

La **zone d'action d'EUTM** a été étendu avec le mandat 5 (adopté en mai 2020) et couvre **depuis peu les 5 pays du G5Sahel**, et non plus uniquement le Sud et Centre du Mali :



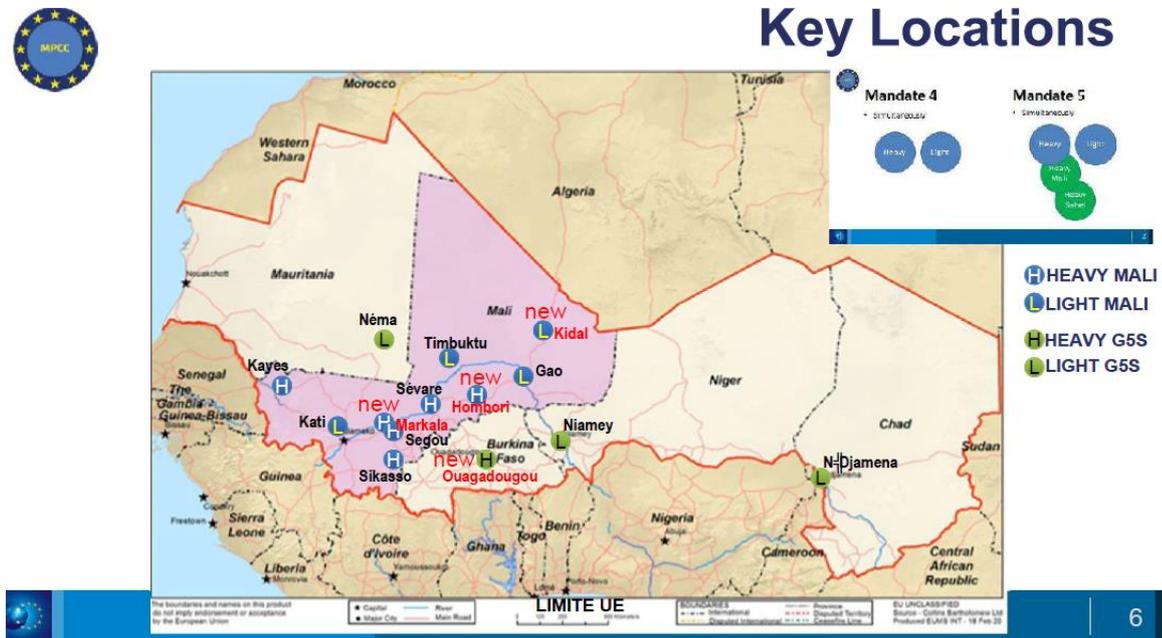
Or, sur directive ministérielle, les autorités militaires de l'UE ont été informées que le personnel luxembourgeois n'avait **pas** autorisation de **sortir du territoire du Mali** dans le cadre de leur mission. L'argumentation en est que jusqu'à présent aucun document soumis au Parlement n'a évoqué explicitement la possibilité d'autoriser le personnel de l'Armée à pouvoir sortir du territoire du MALI, même si une zone d'action étendue est parfaitement compatible avec les dispositions du RGD. Lors de la présentation du RGD modifié en commission en janvier 2020, le processus de la revue stratégique venait tout juste de commencer, ce qui rendait impossible un débat factuel sur d'hypothétiques résultats de la révision du mandat.

**L'appui à la Force G5Sahel** a débuté lors du mandat 4 (2018-2020), les documents parlementaires visant à modifier le RGD en 2018 stipulaient d'ailleurs que le mandat 4 allait inclure comme tâche additionnelle un appui à la force conjointe du G5Sahel:

EUTM Mali va intégrer dans son concept d'opération, un soutien concret au commandement de la force conjointe du G5 Sahel aujourd'hui établi à Niamey, par des formations et du conseil.

Le nouveau mandat quant à lui prévoit en plus du soutien à la force conjointe G5Sahel, **d'appuyer l'opérationnalisation des forces nationales des pays du G5Sahel**, avec en priorité le Burkina Faso et le Niger ! Par contre, aucune présence **permanente** de personnel EUTM n'est prévue en-dehors du Mali. Ce qui sans doute justifie de ne pas devoir changer le nom de la mission.

Les localités actuellement prévues en-dehors du Mali sont les suivantes (points verts):



A remarquer qu'un cadre légal (Status of Mission Agreement) doit d'abord être négocié entre l'UE et les pays hôtes, avant que des militaires d'EUTM armés ne puissent s'y déployer. Par contre, des reconnaissances de personnel non-armé sont possibles et une reconnaissance à Niamey (Niger) avait ainsi été prévue pour le mois d'avril 2020.

### Implications pour le personnel luxembourgeois de la Mission

La mission sur place estime que début 2021 une action de conseil ou de formation en-dehors du Mali serait réaliste. L'effectif d'EUTM ne permettra certainement pas de remplir le niveau d'ambition exprimé dans le mandat 5, mais la Mission ne pourra pas se permettre de négliger complètement ces nouvelles tâches. Dès lors, comme du personnel luxembourgeois se trouvera aussi bien dans le pilier Conseil, dans le pilier Formation et dans le pilier Protection de la Force, il est tout à fait possible, vu le sous-effectif de certains piliers et l'avantage des militaires luxembourgeois de parler parfaitement le français, qu'un **militaire luxembourgeois soit requis pour participer à une reconnaissance ou une activité de formation/conseil en-dehors du territoire du Mali.**

Afin de rester crédible et un partenaire fiable, le Ministre de la Défense soutient que les militaires luxembourgeois puissent, comme leurs camarades d'EUTM Mali, agir dans la zone d'action telle que définie par le nouveau plan opérationnel, c'est-à-dire **pouvoir sortir temporairement du territoire du Mali dans l'exécution de leur mission.** Avant tout déplacement en zone d'action hors MALI, un aval de l'Etat-major de l'Armée sera requis.

Il n'y a pas de nécessité d'adaptation du règlement grand-ducal en l'absence d'une définition précise de la zone d'action d'EUTM Mali.

14



## Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

### Procès-verbal de la réunion du 28 mai 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 30 janvier 2020
2. 7513 Projet de loi portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)
  - Désignation d'un rapporteur
  - Examen de l'avis du Conseil d'État

\*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo (en rempl. de Mme Lydia Mutsch), Mme Stéphanie Empain, Mme Chantal Gary (en rempl. de Mme Semiray Ahmedova), M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen (en rempl. de M. Carlo Back), M. Fernand Kartheiser, M. Georges Mischo

M. Marc Baum, observateur délégué

M. François Bausch, Ministre de la Défense

#### Ministère des Affaires étrangères et européennes :

M. Gilles Feith, Coordination générale Défense, M. Tom Köller, Directeur de la Défense, LtCol Tom Schons, Mme Nina Garcia, Responsable du Service juridique de la Défense

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. André Bauler

\*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

\*

## **1. Approbation d'un projet de procès-verbal**

Le projet de procès-verbal est approuvé.

## **2. Projet de loi 7513**

La commission désigne sa présidente rapportrice du projet de loi.

- Pour M. Marc Goergen (Piraten) se posent les questions suivantes :

1. Pour quelle raison le nombre d'États participant au programme MRTT n'est-il pas plus élevé ?

Monsieur le Ministre répond que nombre de pays disposent déjà de suffisamment d'avions MRTT et ne participent donc pas au présent programme. La participation est toujours possible ; aux initiateurs, le Luxembourg et les Pays-Bas, se sont joints par la suite quatre autres pays.

2. Pourquoi le nombre d'heures de vol par an est-il plus élevé pour le Luxembourg (1 200) que pour d'autres pays (Belgique : 1 000, Norvège : 200, République tchèque : 100) ?

L'augmentation du nombre des heures de vol contribue à accroître l'effort de défense du Luxembourg. Monsieur le Ministre rappelle que l'avion peut être utilisé également à des fins humanitaires et autres fins civiles.

3. S'il est utile de disposer d'un tel avion en temps de crise, comment est-il garanti que cet avion est effectivement à disposition du Luxembourg, sachant qu'il n'est ni stationné ici ni n'a d'équipage luxembourgeois ?

De la part du ministère, il est précisé que le mémorandum d'entente (Memorandum of Understanding (MoU)), signé par tous les membres du programme, classifie les missions selon leur priorité. La première priorité étant l'urgence nationale, il est garanti que les avions, et donc les heures de vol, sont utilisés prioritairement pour les besoins d'urgence nationale. Tous les États membres sont égaux en droits, aucun n'est prioritaire sur les autres et si plusieurs partenaires ont un besoin prioritaire, ils doivent s'arranger entre eux.

4. Quelle est la capacité de transport du MRTT par rapport à celle des avions de Cargolux ? Quel est le but des 31 sièges Business Plus indiqués (cf. p. 5, annexe) ?

Il ne s'agit pas de confort Business, comme précise Monsieur le Ministre, mais de sièges correspondant à la classe Economy Plus, comme l'avion sera utilisé pour de longs trajets. L'utilisation effective des heures de vol se fait en fonction des besoins et avec des avions de la flotte équipés selon les besoins, de même que les heures peuvent être mises à disposition des autres membres du programme.

La capacité de transport cargo est de 45 tonnes. Comme son nom l'indique, l'avion MRTT remplit plusieurs rôles (ravitaillement en vol, transport cargo, transport de personnes, évacuation médicale). Son rôle premier n'est pas le transport cargo ; s'il peut porter 45 tonnes, la soute n'a toutefois qu'un volume de 120 m<sup>3</sup>, par rapport à environ 600 m<sup>3</sup> des avions de Cargolux.

- M. Gusty Graas (DP) rappelle que le Luxembourg s'est engagé au 24<sup>e</sup> sommet de l'OTAN<sup>1</sup>, qui s'est déroulé en 2014 au pays de Galles (Wales), à augmenter son effort de défense de 0,4 à 0,6% du PIB<sup>2</sup> jusqu'en 2020. L'orateur souhaiterait savoir si l'augmentation de 172 millions € à 598,4 millions € de la participation du Luxembourg au programme MRTT a un impact positif sur l'effort de défense luxembourgeois, plus précisément si cet effort s'élève à plus de 0,6% du PIB par cette augmentation.

Monsieur le Ministre confirme que, d'après le plan adopté par le Gouvernement et envoyé à l'OTAN, l'effort de défense augmentera à 0,72% jusqu'en 2024, non seulement dû à l'augmentation de la participation au programme MRTT, mais aussi à d'autres projets (dépôt de munitions Waldhaff, réfection du stand de tir Bleesdall). On constate que le pourcentage de l'effort de défense par rapport au PIB (de 0,6% à 0,72%) n'augmente pas proportionnellement à l'augmentation des investissements, même si les projets sont très coûteux. En outre, il importe de détecter de nouveaux projets après l'arrivée à terme de ceux en cours pour éviter de retomber à un pourcentage trop bas de l'effort de défense, sachant que le Luxembourg se situe déjà en dernière position au sein de l'OTAN.

La situation créée par la pandémie présente un côté positif en donnant lieu à une nouvelle discussion au sein de l'OTAN concernant le calcul de la contribution des États membres. La directive OTAN recommande un niveau minimum de dépenses de défense de 2% du PIB. Les dépenses faites par les États membres ne sont toutefois pas d'office reconnues par l'OTAN comme dépenses de défense. Jusqu'à présent, sont ainsi exclues de ces 2% les dépenses concernant la prévention et la coopération, alors que, pour Monsieur le Ministre, ces dépenses contribuent aussi à la prévention de conflits. Le Luxembourg fait dès lors partie des pays qui s'efforcent de faire intégrer la dimension de la prévention dans le calcul de la contribution. La question de la raison de retenir un pourcentage de 2% se posant en outre, Monsieur le Ministre est d'avis que la contribution doit être regardée de manière plus différenciée. Comme en particulier le Royaume-Uni et les États-Unis s'opposaient par le passé à mener cette discussion, une vue différenciée était très difficile.

- M. Jean-Marie Halsdorf (CSV) approuve le projet de loi qui se trouve dans la logique de la politique luxembourgeoise de défense. L'origine remonte à une déclaration politique de mars 2012<sup>3</sup> qui a abouti en novembre de la même année à la signature d'une lettre d'intention par dix pays européens. L'orateur rappelle la présidence belge du Conseil de l'Union européenne (UE) de 2010 qui, lors de la réunion informelle de Gand le 14 juillet 2010, a permis à l'UE d'adopter une nouvelle approche en matière de défense européenne par le « pooling and sharing » (mise en commun et partage) des capacités militaires, connu au sein de l'OTAN sous le nom de « smart defence ». Cette approche a été mise en pratique principalement pour l'intervention militaire de 2011 en Libye, les avions français ayant été ravitaillés en vol par des avions américains.

Pour M. Halsdorf, le projet de loi donne néanmoins lieu aux questions suivantes :

1. Comment s'explique l'augmentation énorme de la participation endéans quatre ans, alors que le programme s'étend sur trente ans ? Comment se justifient de telles dépenses surtout en période de pandémie ? Sur base de quel critère la majoration de la participation est-elle fixée à 1 000 heures de vol ?

Le Conseil d'État fait également remarquer dans son avis que « Lors du dépôt du projet de loi initial, les auteurs n'avaient pas détaillé la ventilation des coûts entre les trois composantes du programme [acquisition d'avions, exploitation des avions, heures de vol annuelles]. De la

---

<sup>1</sup> Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (NATO)

<sup>2</sup> Produit intérieur brut

<sup>3</sup> Comité directeur de l'AED (Agence européenne de défense) du 22 mars 2012 – adoption d'une déclaration politique des ministres de la Défense de l'Union européenne en vue de renforcer les capacités européennes de ravitaillement en vol

même manière, le projet de loi modificative ne fournit que des indications assez vagues sur les raisons et la ventilation d'une telle augmentation. Si la fiche financière énonce que les dépenses sont chiffrées « en détail », force est de constater que cette dernière se contente de subdiviser les dépenses totales en deux enveloppes aux contours vaguement définis, ... ». Le fait de bénéficier d'une « visibilité nettement accrue en renforçant un programme réunissant les facultés pour combler de façon concrète une lacune capacitaire stratégique reconnue tant à l'OTAN qu'à l'Union européenne », selon l'exposé des motifs du projet de loi, n'est pas suffisant comme justification, aux yeux du député Halsdorf.

2. Quels sont les critères de la mise à disposition d'un autre pays ou d'une entité internationale d'heures de vol ?

Ad 1. et 2. :

Selon le ministère, l'augmentation du nombre d'heures de vol est une sorte d'accord qui présente un avantage pour toutes les parties. En effet, le Luxembourg devrait actuellement, sur base de la contribution financière de 172 millions €, mettre à disposition du programme 8 personnes. Or, il ne dispose pas de ce personnel. Le nombre d'heures de vol par an et par avion est de 1 100. La contribution de la République tchèque, dernier pays à avoir rejoint le programme, donne droit à 100 heures de vol par an, de sorte que l'augmentation de la contribution luxembourgeoise de 1 000 heures de vol permet l'acquisition d'un avion supplémentaire. Ceci donne au programme plus de flexibilité et de capacité. En contrepartie de ses heures de vol, le Luxembourg devrait mettre à disposition 45 personnes. Ne disposant cependant pas de ce personnel, un accord a été conclu, suivant lequel les autres pays mettent à disposition le personnel nécessaire et le Luxembourg un tiers de ses heures de vol. Cet accord ne pourra être signé qu'après le vote de la future loi. Une augmentation de seulement 500 heures de vol, par exemple, n'aurait pas permis l'acquisition d'un neuvième avion, ces heures de vol auraient dû être mises à charge des autres avions et surtout, le Luxembourg n'aurait pas pu négocier un accord le dispensant de mettre à disposition le personnel correspondant.

Les dépenses sont réparties entre les États parties au prorata de leur participation au programme MRTT (pourcentage en nombre d'heures de vol annuelles). La contribution du Luxembourg s'élève dorénavant à 12,121% des coûts totaux du programme MRTT. Le montant global des dépenses pour le Luxembourg est un montant maximal qui ne sera pas dépassé, sachant que, pour ce qui est des coûts d'exploitation, seront payées seulement les heures de vol effectuées. Concrètement, au début de chaque année, la NSPA fait un « call for funds » sur base des heures de vol fixées au MoU. Les heures non effectuées seront comptabilisées auprès de la NSPA sous forme de note de crédit pour l'année suivante.

Au total, l'impact budgétaire annuel moyen de 1 200 heures de vol par an est estimé à 19,9 millions €, dont 11,3 millions € de coût d'exploitation moyen annuel, en rappelant que les coûts d'exploitation ne seront générés qu'à partir de 2025. Le montant de 11,3 millions € est un plafond, dont environ 7,5 millions € sont des coûts fixes ; le reste varie en fonction des besoins annuels en fuel, entraînement, infrastructures, IT-Support, etc..

M. Halsdorf rappelle que, sur base des besoins annuels en heures de vol déclarés par les cinq pays ayant déjà eu le statut de participants en 2016 (au moment du dépôt du projet de loi devenu la loi du 5 juillet 2016), il avait été retenu que 3 à 4 avions seraient nécessaires. Pour quelle raison le nombre d'avions a-t-il plus que doublé quelques années plus tard ? En outre, le personnel de l'avion militaire A400M ne pourra-t-il pas être employé également sur les avions MRTT, en développant aussi la composante aérienne par l'engagement de personnel supplémentaire ?

Si la lettre d'intention de 2012 a bien été signée par dix pays, l'UE comptait 28 États membres au moment du lancement du programme en tant que tel, comme souligne un représentant ministériel. En 2013, le Conseil de l'UE a retenu le programme MRTT comme l'un des quatre chantiers prioritaires de l'UE en ce qui concerne l'autonomie stratégique de l'Europe et en tant que renforcement du pilier européen au sein de l'OTAN. Dans ce contexte, il convient de mentionner que deux autres options ont été déterminées dans les négociations avec Airbus et dans le cadre du programme MRTT. Au total, le besoin européen en avions est chiffré à 20, sachant que le Royaume-Uni ne fait plus partie de l'UE, ce qui correspond à une diminution de 14 avions.

Au sujet du personnel, il est précisé que les 8 personnes à mettre à disposition actuellement se composent de deux pilotes, de soutiers (loadmasters) et de personnel technique. Le Luxembourg a en outre des pilotes affectés à l'A400M et a prévu des pilotes et soutiers dans le cadre de cette unité binationale avec la Belgique. Ce personnel ne peut pas être transféré dans l'immédiat au MRTT, puisque l'engagement à l'égard de la Belgique ne serait alors plus rempli. Il est d'ailleurs assez difficile de trouver du personnel en raison des qualifications requises et de la rémunération moins attirante que celle atteinte dans le secteur privé.

3. Des précisions sont nécessaires au sujet d'autres dépenses à venir (LuxGovSat de 10 à 30%, hôpital militaire, modernisation des avions AWACS<sup>4</sup>, A400M, « soldat du futur », remplacement des véhicules Hummer, dépôt de munitions Waldhaff, stand de tir Bleesdall, etc.). Le critère du PIB est en outre inapproprié, puisque le PIB du Luxembourg est beaucoup plus élevé que celui des autres pays en raison du nombre élevé de frontaliers. En cas de ralentissement de l'économie, notamment par la pandémie, le PIB diminuerait sensiblement et le pourcentage de l'effort de défense serait alors plus élevé que les 0,6%. S'y ajoute que le Luxembourg est le seul pays sans retombées militaires ; les investissements importants des autres pays dans le domaine militaire s'expliquent par l'existence d'une industrie militaire dans ces pays.

Quant à la forme, M. Halsdorf se rallie au Conseil d'État qui a une forte préférence pour le recours à une loi autonome autorisant uniquement l'augmentation de la participation du Luxembourg pour la durée restante du programme multinational. Le Conseil d'État rappelle que la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT) est une loi dite d'autorisation et que ces lois sont des lois de forme qui « ne créent pas de norme et ne revêtent pas de caractère général, mais se limitent à conférer une faculté (en l'occurrence une faculté de dépense) aux destinataires auxquels elles s'adressent (en l'occurrence le Gouvernement). En principe, il n'y a pas lieu d'abroger les lois de forme ou de les modifier, puisque leurs effets s'épuisent par la réalisation de l'objet en vue duquel elles ont été prises. La modification d'une loi d'autorisation reste possible tant que l'autorité ou la personne visée par la loi n'a pas épuisé la faculté qui lui a été concédée. ». Le recours à une loi modificative entraîne toutefois des « difficultés d'interprétation, notamment quant au point de départ de l'effet d'une telle modification et quant à la définition du montant à prix constants aux conditions économiques d'une année donnée ».

Tout en étant conscient de la gravité de la pandémie, Monsieur le Ministre défend par principe la position qu'il ne faut pas persévérer dans l'état de crise, c'est-à-dire ne plus investir et se comporter comme si l'économie ne redeviendrait plus normale. De manière générale, il importe en particulier en situation de crise de ne pas trop freiner les dépenses. Ainsi, le 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 [« Luxembourg Earth Observation System » (« LUXEOSys »)] a été déposé de manière prophylactique. Deux options seront présentées par Monsieur le Ministre aux députés : celle

---

<sup>4</sup> Airborne Warning and Control System

de la poursuite du projet et celle de son arrêt, chaque fois avec l'indication précise des coûts pour permettre à la Chambre des Députés de prendre sa décision en toute transparence.

L'entreprise LuxGovSat se distingue du projet LUXEOSys notamment par son volet commercial (coentreprise de l'État et d'une société privée). Pour ce qui est des autres projets énumérés par l'orateur précédent, Monsieur le Ministre indique qu'ils ne figurent pas dans le plan envoyé à l'OTAN, n'ayant d'impact financier qu'après 2023, et insiste de nouveau sur l'importance d'avoir également des projets par la suite pour ne pas risquer une baisse du taux de l'effort de défense.

Ces dépenses étant à charge du Fonds d'équipement militaire, Monsieur le Ministre réitère sa demande formulée au cours d'une réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire d'instituer ici la même procédure de contrôle que pour le fonds des routes (Administration des ponts et chaussées), les fonds d'investissements publics, le fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État (Administration des bâtiments publics) et le fonds du rail.

▪ L'intervention militaire de la France en Libye en 2011 a révélé les lacunes capacitaires de l'UE et n'a pas pu être réalisée sans le ravitaillement en l'air par des avions américains. L'avion MRTT ayant donc en premier lieu un rôle offensif, une série de questions se posent pour M. Marc Baum (déi Lénk) :

- Qui prend les décisions relatives aux heures de vol pour les interventions militaires ? D'après l'exposé des motifs du projet de loi, les avions seront intégrés dans une unité appelée « MRTT Multinational Unit » (MMU) qui est subordonnée au commandement du « European Air Transport Command » (EATC). Ainsi, la France pourrait-elle faire une intervention militaire dans un pays, le cas échéant sans mandat international, ce qui signifierait que le Luxembourg serait alors impliqué de manière indirecte ?

À supposer que le MoU règle ces points, il serait important pour la commission d'obtenir cette partie du mémoire.

Un représentant du ministère rappelle que l'intervention française en Libye n'a rien à voir avec le programme MRTT. La France n'est par ailleurs pas partie à ce programme. Le pays qui met à disposition des heures de vol « décide souverainement de l'engagement de sa quote part en heures de vol » et « il n'existe aucune obligation de contribution [à] une opération militaire donnée », comme il est précisé à l'exposé des motifs du projet de loi.

Les missions ne changeront pas avec la future loi, mais restent les mêmes que celles retenues au MoU signé en 2016, à savoir primordialement la protection des citoyens des États parties, donc pas de mission offensive. La procédure est la même que celle pour les missions régulées par l'EATC, à savoir qu'une requête est faite pour un type d'avion et en cas de demande de plusieurs États parties pour le même avion, celui-ci est mis à disposition de l'État dont la mission est prioritaire.

- M. Baum se rallie à la question de M. Halsdorf relative à la nécessité d'effectuer en ce moment une dépense tellement élevée. Sans remettre en question l'utilité d'investissements en temps de crise et de dépenses courantes élevées de l'État, nécessaires aussi au fonctionnement de l'économie, il s'agit ici cependant de dépenses militaires quasiment sans retour économique pour notre pays et qui ont en outre apparemment un effet multiplicateur.

L'orateur soutient le Gouvernement dans sa position que le volet de la coopération au développement doit être pris en considération dans le calcul de l'effort de défense. Le législateur devrait mandater le Gouvernement dans ce sens pour défendre cette position dans toutes les négociations dans ce domaine.

- M. Baum croit remarquer un changement de paradigme dans la politique de défense : le budget est augmenté pour acquérir plus de capacité stratégique mise en commun et racheter ainsi du personnel. Le ministre précédent ayant poursuivi plutôt le développement de la composante aérienne aussi au niveau du personnel, l'orateur souhaiterait savoir si Monsieur le Ministre entend continuer sur sa voie.

Monsieur le Ministre réplique que le contraire d'un changement de paradigme est le cas, puisque, à l'exception des projets relatifs au dépôt de munitions Waldhaff et au stand de tir Bleesdall, tous les projets ont été initiés par ses prédécesseurs et sont poursuivis. Le non-respect des engagements pris serait en effet d'une irresponsabilité politique inacceptable à l'égard des partenaires et un manque de solidarité.

Le rôle des avions MRTT est évidemment en premier lieu d'ordre militaire, mais ils seront utilisés également pour d'autres besoins.

Quant aux coûts, ils s'étendent sur trente ans, à hauteur de 11 millions € par an à partir de 2025.

▪ En réponse aux questions de M. Mars Di Bartolomeo (LSAP), il est assuré de la part du ministère que le seul changement par rapport à la loi précitée du 5 juillet 2016 est l'augmentation des heures de vol et donc des dépenses. Une modification de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi n'est partant pas nécessaire.

#### Avis du Conseil d'État

Dans ses considérations générales, le Conseil d'État rappelle que la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT) est une loi dite d'autorisation et que ces lois sont des lois de forme qui « ne créent pas de norme et ne revêtent pas de caractère général, mais se limitent à conférer une faculté (en l'occurrence une faculté de dépense) aux destinataires auxquels elles s'adressent (en l'occurrence le Gouvernement). En principe, il n'y a pas lieu d'abroger les lois de forme ou de les modifier, puisque leurs effets s'épuisent par la réalisation de l'objet en vue duquel elles ont été prises. La modification d'une loi d'autorisation reste possible tant que l'autorité ou la personne visée par la loi n'a pas épuisé la faculté qui lui a été concédée. ». Le recours à une loi modificative entraîne toutefois des « difficultés d'interprétation, notamment quant au point de départ de l'effet d'une telle modification et quant à la définition du montant à prix constants aux conditions économiques d'une année donnée ». Le Conseil d'État marque dès lors une forte préférence pour le recours à une loi autonome autorisant uniquement l'augmentation de la participation du Luxembourg pour la durée restante du programme multinational.

Monsieur le Ministre se prononce pour le maintien d'une loi modificative pour les raisons suivantes :

- l'enveloppe initiale est loin d'être épuisée ;
- il serait difficile de répartir artificiellement des dépenses engendrées par un même programme sur différentes lois ;
- ce morcèlement des dépenses entraînerait des complications au niveau de la transparence et de la sécurité juridique.

Le Conseil d'État rend attentif à un risque de confusion créé par l'ajout « pour une durée de trente ans », dont le point de départ ne serait pas clair, sachant que la future loi entrera en vigueur en 2020, alors que la loi initiale à modifier est entrée en vigueur en 2016.

Le ministère indique que le point de départ de la durée de trente ans est en 2016. Il approuve l'ajout proposé par le Conseil d'État à l'article 2 de la loi précitée du 5 juillet 2016 pour prévoir que les dépenses occasionnées « en vertu de l'article 1<sup>er</sup> » ne peuvent dépasser le montant de 598,4 millions d'euros.

\*

La demande du groupe parlementaire ADR du 18 mai 2020 au sujet des problèmes relatifs au MRTT étant évacuée, Madame la Présidente fait savoir que le volet concernant le satellite militaire<sup>5</sup> (« Luxembourg Earth Observation System » (« LUXEOSys »)) sera porté à l'ordre du jour d'une réunion de commission au mois de juin. D'autres points à traiter seront les missions de l'Armée et l'hôpital militaire.

S'agissant de LUXEOSys, Monsieur le Ministre souligne l'importance qu'il accorde au respect des procédures comptables, raison pour laquelle il a demandé les analyses nécessaires, de même qu'une rencontre avec les députés, comme il s'agit de l'exécution du budget de l'État. Tout en étant disposé à exposer également à la présente commission l'historique du satellite et les éléments-clé des analyses réalisées, l'orateur propose que cette commission traite principalement l'évolution future du satellite pour éviter un double emploi en menant les mêmes discussions ici qu'au sein de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

Pour ce qui est de l'hôpital militaire, Monsieur le Ministre soumettra une note au Gouvernement visant à lancer une étude pour déterminer le concept. Il est envisagé de faire le projet de manière à ce qu'il soit reconnu en tant que contribution à l'effort de défense, tout en lui conférant une double fonction, à savoir également celle d'une infrastructure utile en temps de crise au Luxembourg. Monsieur le Ministre est disposé à présenter ensuite la note à la commission, une réunion jointe avec la Commission de la Santé et des Sports, proposée par M. Mars Di Bartolomeo (LSAP), pouvant être organisée ultérieurement.

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

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

Annexe

---

<sup>5</sup> 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



Projet de loi portant modification  
de la loi du 5 juillet 2016  
autorisant le Gouvernement à  
participer au programme  
multinational « Multi-Role Tanker  
Transport » (MRTT)

Commission parlementaire  
14 mai 2020



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

Direction de la défense



- Programme MRTT - Contexte
- Objet du projet de loi
- Raisons derrière le projet de loi
- Avis du Conseil d'Etat
- Récapitulatif
- Prochaines étapes





- Répondant à des besoins stratégiques ainsi que des lacunes capacitaires tant au sein de l'Alliance que de l'Union européenne, le Luxembourg, en s'appuyant sur la **loi du 6 juillet 2016**, s'est engagé, ensemble avec les Pays-Bas, dans le programme multinational appelé « Multi Role Tanker Transport » (MRTT), le 27 juillet 2016.
- Celui-ci qui consiste en l'acquisition et l'opération en commun sur une durée de 30 ans d'une capacité aérienne européenne mutualisée et multi-rôle de ravitaillement en vol, de transport et d'évacuation médicale stratégiques.
- L'OTAN sera propriétaire de ces avions, tandis que les nations membres du programme bénéficieront d'un certain nombre d'heures de vol, calculé en fonction de leur contribution financière au programme.
- Les nations membres doivent également mettre du personnel à disposition du programme en fonction de leur contribution.





- L'acquisition et le soutien de la future flotte multinationale en avions Airbus A330 MRTT est assurée par la NSPA.
- Depuis 2016, l'Allemagne, la Norvège, la Belgique et la République tchèque ont rejoint le programme MRTT.
- La contribution actuelle du Luxembourg, est plafonnée à 172 millions € hors TVA sur 30 ans, y inclus les frais d'acquisition des aéronefs ainsi que les coûts opérationnels, ce qui représente environ 2 % du programme.
- Cette contribution au programme donne droit au Luxembourg à 200 heures de vol par année et l'oblige à mettre à disposition du programme 8 personnes.
- Le programme MRTT répond aux attentes, tant au niveau des délais fixés que du respect de l'enveloppe budgétaire ainsi qu'aux spécifications techniques des avions.
- Actuellement, le programme comprend 8 avions, la livraison du 1er étant prévu pour cet été.

# Programme MRTT



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG



2000 h



200 (1200)



5500 h



200 h



1000 h



100 h

1 avion = 1100 h / année



## Airbus A330 Multi-Role Tanker Transport



Total length: 58.8 m  
Wingspan: 60.3 m  
Height: 17.4 m  
Engines: 2 Rolls-Royce Trent 772B turbofans  
Thrust: 72,000 lbs per engine  
Max. speed: 493 knots/Mach 0.86  
Cruising speed: 880 km/h  
Max. range: 4,500 NM  
Max. altitude: 41,000 ft/12.5 km



### Passengers

Economy Class: 236  
Business Plus: 31  
Total: 267 passengers

### Crew

Pilots: 2  
AAR Operator/Loadmaster: 1  
Max. cabin crew: 8



### Participating countries

- Netherlands Initiator, 5 aircraft will be stationed at Eindhoven Air Base
- Luxembourg Initiator
- Germany Joined later, 3 aircraft will be stationed at Cologne Bonn Airport
- Belgium Joined later
- Norway Joined later
- Czech Republic Joined later

**2 bases:**  
Eindhoven (210 pers.)  
Cologne (160 pers.)

### Refueling

Booms: F-16, F-35, C-17, AWACS  
Hose and Drogue: Eurofighter, Tornado, Mirage 2000, Saab Gripen  
Fuel flow rate: Up to a maximum of 1,800 kg per minute, which is approximately 2,200 litres per minute



### Countermeasures

DIRCM protects against infrared seekers (MANPADS).



### Cargo

Lower deck volume: 120 m<sup>3</sup> Payload: 45,000 kg



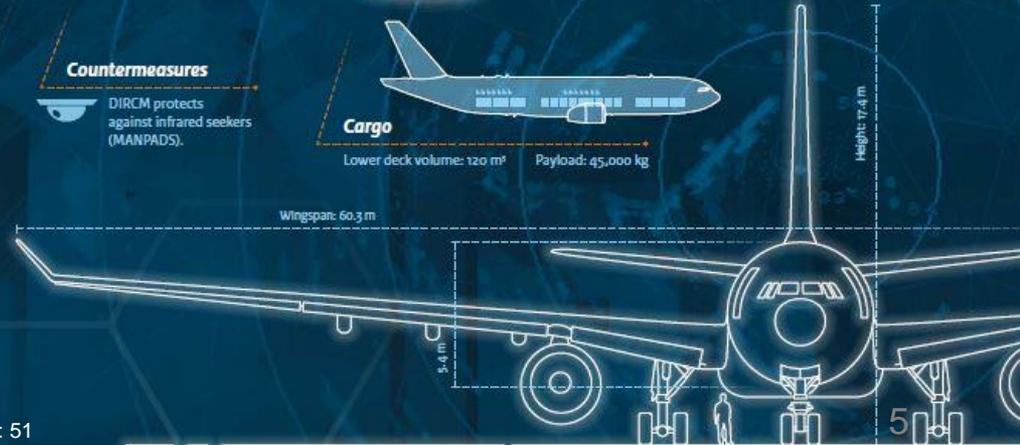
Air Refueling Console



### Medical evacuation

Medical seats: 21 Intensive care units: 6  
Stretchers: 16

7513 - Dossier consolidé : 51





- Le présent projet de loi vise à augmenter les dépenses que le Gouvernement est autorisé à contribuer dans le cadre de la participation du Luxembourg au programme MRTT. Ces dépenses passent de 172 millions à 598,4 millions.
  
- Les modalités de cette augmentation sont les suivantes:
  - Les heures de vol annuelles du Luxembourg passent de 200 à 1200, ce qui équivaut à environ 12 % du programme
  - 1/3 de ces heures de vol seront mises à disposition des autres nations membres du programme MRTT
  - En contrepartie de cette mise à disposition gratuite, le Luxembourg ne doit pas fournir au programme les 45 personnes, qui seraient dues en vertu de sa contribution financière au programme
  - Un 9<sup>ème</sup> avion sera intégré à la flotte du programme MRTT



- Contribution utile et visible à un programme multinational stratégique à double usage, répondant aux besoins capacitaires stratégiques de l'OTAN et l'UE.
- Contribuerait à accroître l'effort de défense à long terme dans les limites financières retenues par le Gouvernement.
- Effort contribuerait à l'autonomie stratégique de l'UE en matière de sécurité et de défense.
- Possibilité d'échanger les heures équivalentes cumulées contre d'autres type de vol et de services
- Nombreuses opportunités de coopération et de synergies
  - National:
    - autres ministères et administrations (Coopération, Santé, etc.)
  - International:
    - Nations du programme, en particulier les pays du Benelux
    - ONU, UE et de l'OTAN
    - Nations membres de l'EATC





- D'une manière générale, le Conseil d'Etat rappelle que les lois d'autorisation ne créent pas de norme, mais se limitent à conférer une faculté de dépense au Gouvernement.
- Pour ce qui est de la modification d'une loi d'autorisation, le Conseil d'Etat estime qu'elle reste possible pour autant que l'intégralité de l'enveloppe initiale que le Gouvernement a été autorisée à dépenser, n'a pas encore été utilisée.
- Dans cette même optique, le Conseil d'Etat a identifié deux éléments :
  - Quant à l'ajout de la précision dans l'article 2 que les dépenses sont autorisées « pour une durée de trente ans », le Conseil d'Etat s'interroge sur le point de départ de ce délai (2016 ou 2020), ceci notamment à la lumière de l'article 1<sup>er</sup> de la loi (resté inchangé) qui autorise la participation au programme MRTT pour une durée de 30 ans.
  - Concernant les conditions économiques selon lesquelles le plafond est apprécié et dont le présent projet de remplace l'indication de l'année 2015 par celle de 2019, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'appréciation des montants dépensés entre 2015 et 2019.
- Au vu des éléments ci-dessous, le Conseil d'Etat réaffirme sa préférence pour le recours à une loi autonome autorisant seulement l'augmentation de l'engagement pour la durée restante du programme multinational.



- Maintien du recours à une loi modificative pour les raisons suivantes :
  - Enveloppe initiale est loin d'être épuisée
  - Difficulté de procéder à un morcèlement artificiel des dépenses engendrées par la participation au programme MRTT
  - Transparence et sécurité juridique accrue
- Comme le point de départ de la durée de 30 ans se situe effectivement en 2016, le texte sera adapté en tenant compte de l'ajout d'une précision suggéré par le Conseil d'Etat.
- Les conditions économiques du montant autorisé par la loi initiale sont celles de 2015, tandis que les nouvelles dépenses prévues par le présent projet de loi sont soumis aux conditions économiques de 2019.



- Loi de 2016
  - 172 MEUR sur 30 ans
  - 200 h
  - 8 avions MRTT
  - 8 postes à couvrir
- Loi de 2020
  - 598,4 MEUR sur 30 ans
  - 1200 h, 2/3 à disposition de LU
  - 9 avions MRTT
  - 0 postes à couvrir au lieu de 45
  
- Acquisition (c.é. 2015)
  - 43 MEUR
- Acquisition (c.é. 2019)
  - 259 MEUR
  
- Fonctionnement
  - 129 MEUR
- Fonctionnement
  - 339,4 MEUR
  
- En moyenne sur 30 ans
  - 5,7 MEUR par an
- En moyenne sur 30 ans
  - 19,9 MEUR par an



## ➤ Calendrier:

- Dépôt du projet de loi : 23 décembre 2019
- Avis du conseil d'état du 25 février 2020
- Commission parlementaire: 7 mai 2020
- Vote du projet de loi
- Signatures du MoU et du contrat (modifié)
- Livraisons des avions : 2<sup>e</sup> trimestre 2020 - fin 2024



# QUESTIONS?



13



## Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

### Procès-verbal de la réunion du 14 mai 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. 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- Rapporteur : Monsieur Carlo Back  
  
- Présentation et adoption d'une série d'amendements
2. 7513 Projet de loi portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)  
  
- Présentation du projet de loi

\*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Carlo Back, 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. Claude Lamberty (en rempl. de M. André Bauler), M. Georges Mischo, Mme Lydia Mutsch

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Henri Kox, Ministre délégué à la Défense

#### Ministère des Affaires étrangères et européennes :

M. Gilles Feith, Coordination générale Défense, M. Tom Köller, Directeur de la Défense, LtCol Tom Schons, Mme Nina Garcia, Responsable du Service juridique de la Défense, M. Frank Braun, Secrétaire de Légation, Direction des Affaires politiques

*Lëtzebuurger Arméi :*

LtCol Guy Hoffmann, Composante Aérienne, LtCol Alain Schoeben, Chef de Département Opérations de l'Armée, LtCol Guillaume Schlechter, Chef de Département adjoint Opérations de l'Armée

Mme Lynn Klein, du groupe politique déi gréng

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

\*

## **1. Projet de loi 7325**

Suite à quelques mots d'introduction par Madame la Présidente, Monsieur le Ministre délégué à la Défense indique que le projet de loi a été retravaillé, sur la voie de la coopération constructive entre le ministère et le parlement, en tenant compte des réflexions et critiques formulées par les députés et le Conseil d'État. Les objectifs principaux retenus étaient le renforcement du rôle du législateur, l'augmentation de la transparence, en précisant les critères de la participation luxembourgeoise à des missions internationales, et la fiabilité du Grand-Duché de Luxembourg envers ses partenaires dans le cadre de ses engagements internationaux.

Les amendements proposés par les auteurs du projet de loi reprennent en outre la demande de prévoir expressément la notion de dissuasion, afin de couvrir tous les types de mission, et comprennent un ajout au commentaire de l'amendement 1<sup>er</sup>, précisant que la Chambre des Députés décide seule des suites à donner au débat en séance publique.

▪ M. Fernand Kartheiser (ADR) met l'accent sur la notion de prévention à mentionner également à l'intitulé de la loi du 27 juillet 1992, objet du présent projet de loi, puisque la prévention se distingue aussi bien du maintien de la paix que de la gestion de crise.

Par ailleurs, des précisions semblent de mise à l'article 2 du projet de loi modifiant l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée de 1992 :

- d'abord aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 4 de cet article 1<sup>er</sup> : Le texte ne fait pas ressortir la différence entre les opérations « effectuées dans le cadre d'organisations internationales dont le Grand-Duché de Luxembourg est membre » et celles effectuées « dans le cadre de groupements multinationaux dont le Luxembourg fait partie et pour lesquelles existe un mandat international » ; seule la lecture du commentaire de l'amendement proposé permet de saisir le sens de la disposition. De surplus, il n'y a pas de définition du « mandat international », lequel ne correspond pas, par exemple, à un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies ; il s'agit plutôt d'un mandat que se donnent des États qui forment une alliance *ad hoc*.

- ensuite au paragraphe 7 du même article : à côté des « entraînements », concernant les soldats individuellement, il convient de mentionner les manœuvres.

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 2 de la loi précitée de 1992, lequel prévoit au paragraphe 1<sup>er</sup> pour la participation à une opération l'envoi de contingents civils et l'envoi de contingents de la Force publique. L'envoi d'un contingent mixte est cependant envisageable, en songeant à des missions humanitaires, où des civils sont accompagnés par des experts militaires ou par des militaires pour leur protection.

M. Kartheiser exprime de nouveau ses remerciements pour les efforts du ministère de respecter les demandes des députés, manière de procéder à faire école, et souligne la nette amélioration du projet de loi par rapport à sa version déposée.

Monsieur le Ministre délégué reçoit volontiers les remerciements qu'il continuera à ses collaborateurs. Un large consensus en la matière est effectivement important.

Une représentante du ministère répond comme suit aux demandes formulées :

#### notion de prévention

Les auteurs ont longuement réfléchi sur la formulation. La notion d'opération pour le maintien de la paix (OMP) ayant été remplacée par celle de mission de gestion de crise par le projet de loi tel que déposé, les deux notions ont été retenues sur base des considérations des députés. Le champ des opérations effectuées étant entretemps devenu très large, il est difficile de trouver une notion qui inclut tous les scénarios. Afin de ne pas surcharger l'intitulé de la loi, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 détaille le champ d'application, l'intitulé n'ayant en outre pas de valeur juridique.

#### notion d'opération effectuée dans le cadre de groupements multinationaux dont le Luxembourg fait partie et pour lesquelles existe un mandat international

Le projet de loi a complété dans sa version déposée l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi précitée de 1992 par la participation à des missions de gestion de crise effectuées « dans le cadre de coalitions multinationales auxquelles le Luxembourg s'est rattaché et pour lesquelles existe un mandat international ou dans le cadre de coopérations bilatérales décidées par le Gouvernement ».

En raison des objections formulées par les députés au cours de la réunion de février 2019, le volet des coopérations bilatérales décidées par le Gouvernement a été supprimé. En effet, l'exécution d'opérations sans mandat international et sans décision résultant d'un consensus entre le législateur et l'exécutif a été considérée par les députés comme changement de paradigmes.

Par la suite, le 5 avril 2019, le Conseil d'État a rendu son avis, où il soulève plusieurs questions relatives aux missions exécutées « dans le cadre de coalitions multinationales auxquelles le Luxembourg s'est rattaché et pour lesquelles existe un mandat international ». Il « part du principe que le mandat international ne peut être que celui conféré par une organisation internationale dont le Luxembourg est membre.

Les missions effectuées « dans le cadre de coopérations bilatérales décidées par le Gouvernement » ne sont toutefois pas sans poser problème.

En effet, d'un côté, il ne ressort pas du libellé de l'article proposé quelles sont ces coopérations bilatérales que pourrait décider le Gouvernement sans l'intervention de la Chambre des députés. Est-ce qu'il s'agit d'une coopération avec le pays dans lequel une mission aurait lieu ? Viserait-on une coopération bilatérale avec la Belgique ou un autre État telle que l'opération de déminage au Cambodge mentionnée par les auteurs au commentaire de l'article 2, auquel cas on serait en présence d'une coopération multilatérale ? Dans ce dernier cas, le libellé choisi par les auteurs serait trop restrictif. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État recommande aux auteurs de définir, avec plus de précision, la notion de « coopérations bilatérales ». ».

Les auteurs ont réagi par le remplacement des termes « coalitions multinationales » par les termes « groupements multinationaux ».

En raison du principe posé par le Conseil d'État « que le mandat international ne peut être que celui conféré par une organisation internationale dont le Luxembourg est membre », les auteurs ont réfléchi à une possibilité pour effectuer une opération non pas dans le cadre d'une organisation internationale, mais sur base d'un mandat international. La conclusion a été tirée qu'il est préférable, plutôt que de le supprimer, de prévoir dans le texte de loi le scénario de l'« opération effectuée dans le cadre de groupements multinationaux dont le Luxembourg fait partie et pour lesquelles existe un mandat international », même s'il se présente rarement.

### notion d'entraînements

Les auteurs du projet de loi proposent de compléter l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée de 1992 par un paragraphe 7 qui exclut du champ d'application les entraînements visés par la loi du 22 avril 2009 portant réglementation des compensations et récupérations en faveur du personnel militaire de carrière pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi qu'au service de garde. Ces entraînements consistent en des exercices de préparation aux missions et ne sont donc pas à considérer comme des missions. La distinction est ainsi clairement faite entre les missions, lesquelles relèvent de la loi de 1992, et les entraînements, qui relèvent de celle de 2009. Le terme « entraînements » est emprunté à la loi précitée du 22 avril 2009, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que « Le personnel militaire de carrière a droit à des compensations et récupérations pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi que pour le service de garde auquel il est astreint. ».

### contingent mixte

L'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi précitée de 1992, suivant la proposition d'amendement des auteurs du projet de loi pour l'article 3 du projet de loi, prévoit que la participation à une opération peut comprendre l'envoi de contingents civils et l'envoi de contingents de la Force publique. La possibilité de prévoir également l'envoi d'un contingent mixte a été abordée au cours des travaux d'élaboration du projet de loi. Elle n'a pas été inscrite dans le texte, puisqu'il s'agit d'un cas qui se présente rarement et que le texte, tel qu'il a été retenu, ne fait pas obstacle à cette possibilité.

M. Fernand Kartheiser (ADR) réitère ses remerciements et assure les auteurs du projet de loi du soutien de sa sensibilité politique en reconnaissance des efforts pour ce texte, même s'il n'est pas parfait.

- L'orateur insiste sur l'insertion de la notion de prévention à énumérer à l'intitulé. En effet, on a des catégories conceptuellement différentes : soit on œuvre pour empêcher une crise de se produire, on se trouve alors en situation de prévention, soit il y a une crise qu'il importe de gérer, la gestion de crise pouvant prendre la forme du « peacekeeping » ou du « peace enforcement ».

- Dans son avis du 5 avril 2019, le Conseil d'État estime que le mandat international ne peut être que celui conféré par une organisation internationale dont le Luxembourg est membre. Extrait de l'avis du Conseil d'État : « Dans son avis précité du 22 mars 2005<sup>1</sup>, le Conseil d'État avait indiqué pouvoir accepter la suppression de la consultation obligatoire du Conseil d'État et de la Conférence des présidents de la Chambre des députés, étant donné que, dans le contexte d'obligations assumées dans le cadre d'organisations internationales, ceci n'aurait 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

---

<sup>1</sup> Avis relatif au projet de loi 5400 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

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.

Aux yeux du Conseil d'État, il en va de même des missions exécutées « dans le cadre de coalitions multinationales auxquelles le Luxembourg s'est rattaché et pour lesquelles existe un mandat international ». En effet, le Conseil d'État part du principe que le mandat international ne peut être que celui conféré par une organisation internationale dont le Luxembourg est membre. ».

Pour M. Kartheiser, le Conseil d'État commet une interprétation erronée ; un mandat international est simplement un mandat donné par plus d'un État. En tout cas, pour l'ADR, un tel mandat ne peut pas naître d'une coalition multinationale *ad hoc* qui façonne le droit international public à sa guise, mais il doit être conforme aux règles des Nations unies.

- Si l'envoi d'un contingent mixte s'est fait rarement jusqu'à présent, l'orateur pense que ces contingents seront à l'avenir plus fréquents, aussi en raison des moyens nouveaux. Si une mention expresse dans la loi est certes préférable, l'ADR apporte son soutien à la future loi également en l'absence d'une telle mention.

Monsieur le Ministre délégué souligne que le texte permet l'envoi de contingents mixtes aussi sans mention expresse.

#### **L'intitulé de la future loi est complété par l'insertion de la notion de prévention.**

- Pour le Parti pirate (Piraten Lëtzebuerg), il est satisfaisant de pouvoir constater qu'un compromis a pu être trouvé, le renforcement du rôle du parlement et la participation active de celui-ci à la prise de décision revêtant une importance primordiale, de même que l'exigence d'un mandat international. Dans ce contexte, l'orateur tient à remercier M. Marc Baum (déi Lénk) pour avoir abordé le sujet au parlement et avoir par là lancé la discussion.

L'orateur souhaiterait savoir plus sur la mise en pratique de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi précitée de 1992 relatif au recrutement de participants civils à une opération à caractère civil ou militaire.

En 2007, un participant civil a été recruté par le ministre de la Défense pour une mission à caractère civil et militaire au Kosovo, comme le fait savoir le ministère. La modification de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup> a essentiellement pour objet de permettre le recrutement temporaire d'experts du secteur privé, répondant au profil recherché, pour des tâches déterminées. En ce qui concerne les démarches pratiques, une annonce est publiée ; la procédure de recrutement se termine par la conclusion d'un contrat de travail à durée déterminée (CDD), sur base duquel l'expert est envoyé en mission, s'agissant principalement de missions civiles.

- M. Marc Baum (déi Lénk) voit dans le texte proposé deux types d'implication de la Chambre des Députés dans le processus de participation du Luxembourg aux opérations : un débat *ex ante*, donc qui a lieu avant le déploiement des participants, et une variante *ex post* pour les situations d'urgence qui exigent des forces de réaction rapide.

S'agissant du type *ex ante*, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4 de la loi précitée de 1992, tel que modifié par l'article 2 du projet de loi, prévoit que : « La participation est décidée par le Gouvernement en Conseil après consultation des commissions compétentes de la Chambre des Députés. Toutefois, pour les opérations effectuées dans le cadre de groupements multinationaux dont le Grand-Duché de Luxembourg fait partie et pour lesquelles existe un mandat international, ainsi que pour les opérations dont l'objet consiste dans la limitation, la modération ou la cessation d'hostilités internes ou interétatiques, un débat a lieu en séance publique de la Chambre des Députés en amont de l'accomplissement de la procédure réglementaire prévue à l'article 2, paragraphe 3 et en plus de la consultation des commissions compétentes de la

Chambre des Députés. ». Pour M. Baum, l'inscription de l'assentiment de la Chambre des Députés dans la loi s'impose en tant que suite logique d'un tel débat. Le libellé proposé pourrait amener le Conseil d'État à formuler la critique d'être dépourvu de valeur juridique. La Chambre des Députés décide souverainement de se réunir et l'assentiment à donner serait une raison pour siéger. Le rôle du parlement ne consiste pas seulement à « offrir à tous les députés un forum élargi pour débattre des questions d'une sensibilité accrue », tel que formulé au commentaire de la proposition d'amendement, mais la Chambre des Députés prend des décisions.

Monsieur le Ministre délégué rappelle la position prise par le ministre de la Défense au cours de la réunion du 30 janvier 2020, à savoir que, sans vouloir prescrire au législateur la procédure suivant laquelle celui-ci doit exercer son pouvoir, donc sans inscrire une procédure dans le projet de loi, le ministre de la Défense s'est prononcé pour une décision claire à prendre par la Chambre des Députés, tels une motion adoptée en séance plénière ou un vote en commission parlementaire. Le gouvernement tiendrait compte d'une telle décision, d'autant plus qu'il met l'accent sur la transparence et le consensus en cette matière. Si le commentaire de l'article peut certes être clarifié, l'orateur est d'avis que le texte proposé pour l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4 de la loi précitée de 1992 répond aux demandes et critiques exprimées par les députés au cours des réunions précédentes.

En ce qui concerne la proposition d'un débat en séance publique sans prévoir de vote contraignant par le législateur, M. Baum s'inquiétant de la valeur juridique de la procédure proposée, les auteurs du projet de loi expliquent que cette procédure ne pose pas de problème juridique, comme on se trouve en procédure réglementaire. Si un vote contraignant du parlement est contraire à cette procédure, le ministre tient néanmoins à demander l'assentiment des députés pour s'assurer de leur soutien, également pour le personnel participant à la mission<sup>2</sup>. Les commissions parlementaires compétentes ont un pouvoir consultatif, auquel s'ajoute le débat public proposé pour certaines opérations. Se pose plutôt la question de savoir quelle base juridique pourrait être donnée à un vote contraignant du législateur.

M. Marc Baum répond en déclarant qu'une loi en projet, élaborée dans le cadre de la lutte contre la pandémie COVID-19, prévoit justement que l'assentiment d'un organe de la Chambre des Députés, en l'occurrence celui de la Conférence des Présidents, est requis pour prendre des règlements.

Afin d'avancer dans les travaux, Monsieur le Ministre délégué suggère de maintenir à ce stade la proposition de texte des auteurs du projet de loi et de revenir dans une phase ultérieure aux réflexions faites, en tenant compte des enseignements qui pourront être tirés de l'actuelle situation. En effet, certains éléments d'autres lois peuvent s'avérer également importants dans la présente matière qui touche aussi aux droits fondamentaux.

Tout comme pour M. Kartheiser, les « opérations effectuées dans le cadre de groupements multinationaux dont le Grand-Duché de Luxembourg fait partie et pour lesquelles existe un mandat international » soulèvent pour M. Baum des interrogations. Suivant le commentaire de l'article 2 du projet de loi tel que déposé, relativement à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi précitée de 1992, « il convient de relever que lors de l'élaboration de la loi OMP en 1992, une opération en dehors du cadre d'une organisation internationale était difficilement concevable. Toutefois, au cours des dernières années et à la lumière de l'évolution des conflits au niveau international, cette condition à la participation du Luxembourg à des missions à l'étranger, s'est avérée assez restrictive. Dans le passé, certaines opérations ne se sont pas déroulées dans le cadre d'une organisation internationale, notamment l'opération de déminage au Cambodge sous l'égide du Centre d'Action Cambodgien contre les Mines, dans le cadre d'une coopération

---

<sup>2</sup> Cf. procès-verbal 8 de la réunion du 30 janvier 2020, p. 9

belgo-luxembourgeoise. [...] Afin de ne pas restreindre la possibilité pour le Luxembourg de participer à des missions dans lesquelles participent des Alliés, les hypothèses d'une coalition internationale, à condition qu'il existe un mandat, et d'une coopération bilatérale ont été ajoutées. ». Se pose pour l'orateur déjà la question de la loi précitée de 1992 comme base légale de l'opération au Cambodge. Par ailleurs, l'orateur exprime des doutes quant à la possibilité de former une coalition *ad hoc*, ce qui lui semble en outre, en l'absence d'une clarification, être contraire à l'esprit des modifications proposées par les auteurs du projet de loi.

Une représentante du ministère rappelle que le projet de loi prévoit dans sa version déposée deux scénarios de participation du Luxembourg à des missions en dehors du cadre d'organisations internationales : la participation dans le cadre de coalitions multinationales « auxquelles le Luxembourg s'est rattaché et pour lesquelles existe un mandat international » et la participation dans le cadre de coopérations bilatérales décidées par le Gouvernement. Au commentaire de l'article 2 du projet de loi est donné l'exemple d'une telle coopération bilatérale, à savoir l'opération de déminage au Cambodge qui se basait sur un traité.

Dans son avis du 5 avril 2019, le Conseil d'État a caractérisé les missions effectuées dans le cadre de coopérations bilatérales décidées par le Gouvernement comme problématiques : « En effet, d'un côté, il ne ressort pas du libellé de l'article proposé quelles sont ces coopérations bilatérales que pourrait décider le Gouvernement sans l'intervention de la Chambre des députés. Est-ce qu'il s'agit d'une coopération avec le pays dans lequel une mission aurait lieu ? Viserait-on une coopération bilatérale avec la Belgique ou un autre État telle que l'opération de déminage au Cambodge mentionnée par les auteurs au commentaire de l'article 2, auquel cas on serait en présence d'une coopération multilatérale ? Dans ce dernier cas, le libellé choisi par les auteurs serait trop restrictif. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État recommande aux auteurs de définir, avec plus de précision, la notion de « coopérations bilatérales ».

D'un autre côté, le Conseil d'État se demande s'il n'y a pas lieu de prévoir une implication plus importante de la Chambre des députés étant donné que, contrairement aux autres missions, précitées, les coopérations bilatérales sont décidées par le Gouvernement et non pas dans le cadre d'une organisation internationale. Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, à l'article 81 de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution. Dans ce sens, il recommande aux auteurs de prévoir un renforcement des modalités du contrôle exercé par le pouvoir législatif allant au-delà d'une simple consultation de la commission compétente de la Chambre des députés. »

En conséquence, les auteurs du projet de loi proposent par l'amendement 2 de supprimer le cas de figure de ces coopérations bilatérales qui ne s'est effectivement présenté qu'une seule fois, évitant ainsi de rendre le texte de loi illisible par l'insertion d'une multitude de sous-catégories de missions exécutées dans le cadre de coopérations bilatérales.

- L'article 4 du projet de loi modifie l'article 3 de la loi précitée de 1992, en disposant dans un paragraphe 2 nouveau que « Les militaires de carrière, ainsi que les soldats volontaires membres d'une UDO [Unité de disponibilité opérationnelle] sont désignés d'office par le ministre ayant la Défense dans ses attributions pour participer à des opérations. ».

M. Jean-Marie Halsdorf (CSV) souhaiterait être éclairé sur les critères de sélection des participants, comme le nombre de personnes intéressées dépasse souvent celui des places disponibles. N'étant pas précisés dans le texte de loi, ces critères pourraient être déterminés par règlement grand-ducal.

Rappelant la spécificité des différentes missions de l'Armée, un représentant ministériel explique que les personnes sont choisies sur base de critères objectifs, comme dans toutes les administrations. Dans l'intérêt de la sécurité de la mission et des participants, le choix se

fait en fonction de la formation et des compétences des soldats. Le chef d'État-major soumet une proposition au ministre qui prend la décision.

La désignation d'office sans indication de critères donne une impression d'arbitraire aux yeux de M. Halsdorf qui estime préférable de fixer le cadre dans un texte.

Monsieur le Ministre délégué indique qu'il informe le ministre de cette considération.

## **2. Projet de loi 7513**

Tout comme le projet de loi 7325, le projet de loi 7513 a de l'importance quant à la fiabilité du Grand-Duché de Luxembourg envers ses partenaires dans le cadre de ses engagements internationaux, comme déclare Monsieur le Ministre délégué à la Défense. Si l'impact financier est certes considérable, il convient de préciser qu'il s'étend sur une durée de trente ans. Le programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » consiste pour les États membres à participer financièrement à l'acquisition et à l'exploitation commune d'avions MRTT. En plus de leur utilisation militaire, ces avions satisferont des besoins civils de nature humanitaire d'aide à la nation ou protocolaire.

Les représentants du ministère présentent le projet de loi à l'aide d'un document PowerPoint (cf. annexe).

Le programme MRTT, lancé en 2016 par le Luxembourg et les Pays-Bas, consiste en l'acquisition et l'opération en commun d'une flotte d'avions MRTT sur une durée de trente ans. Le rôle de ces avions est d'abord celui du « air-to-air refuelling » (AAR) ; il s'agit initialement d'avions civils Airbus A330 équipés à cette fin. Ensuite et parallèlement, ils remplissent un rôle de transport, aussi bien de personnes que de matériel. Finalement, les avions peuvent aussi être configurés de manière à servir de moyen de transport pour l'évacuation médicale, leur capacité permettant le transport de 6 patients nécessitant des soins intensifs, de 16 patients couchés, de l'équipe médicale et de plus de 70 passagers.

L'initiative du programme a été prise en 2016 par les Pays-Bas en raison de lacunes capacitaires dans le domaine du ravitaillement en vol au sein de l'OTAN<sup>3</sup> et de l'Union européenne (UE). L'OTAN sera propriétaire des avions, mais les décisions seront prises par les États membres du programme qui en auront aussi le commandement. Le programme fonctionne sur base d'un nombre déterminé d'heures de vol par année au profit de chaque État membre. Ce nombre est déterminé par rapport à la contribution financière de l'État membre. De même, la contribution financière détermine le personnel que l'État membre doit mettre à disposition du programme pour effectuer les vols et la maintenance des avions.

La NSPA (NATO Support and Procurement Agency) assure l'acquisition et le soutien de la flotte. Au début étaient également impliquées l'Agence européenne de défense (AED) et l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR). Depuis 2016, l'Allemagne, la Norvège, la Belgique et la République tchèque se sont jointes aux initiateurs du programme MRTT.

La contribution actuelle du Luxembourg est plafonnée à 172 millions € sur trente ans, ce qui fait 2% du programme. Sur base de cette contribution, le Luxembourg a droit à 200 heures de vol par an et doit mettre à disposition du programme huit personnes. Le programme répond actuellement aux attentes, l'enveloppe budgétaire est respectée et aucun problème ne se pose ni au niveau technique ni à celui des délais. Huit avions sont prévus et la livraison du premier aura lieu en été de cette année.

---

<sup>3</sup> Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (NATO)

Un avion MRTT fera environ 1 100 heures de vol par an. Sa capacité de transport cargo est de 45 tonnes et de 267 personnes. Il dispose d'une protection spéciale contre les missiles à infrarouge<sup>4</sup>. La flotte aura deux bases permanentes : une base à Eindhoven avec du personnel international et une base à Cologne avec du personnel allemand. Un avion sera en configuration médicale et prêt en permanence pour effectuer des évacuations médicales à partir de Cologne.

L'objet du présent projet de loi est d'augmenter la contribution luxembourgeoise à 598,4 millions €. Dans le cadre d'un accord informel avec les partenaires, les modalités suivantes ont été négociées :

- les heures de vol du Luxembourg passent de 200 à 1 200 par an, ce qui correspond à environ 12% du programme ;
- comme le Luxembourg n'aura pas besoin de toutes les heures, un tiers en sera gratuitement mis à disposition des autres pays membres du programme ;
- en contrepartie, le Luxembourg est exempt de la mise à disposition de personnel, en l'occurrence les 45 personnes qui seraient dues sur base de sa contribution financière ;
- les 1 000 heures supplémentaires et les 100 heures de la République tchèque permettent l'acquisition d'un neuvième avion, ce qui donne au programme plus de flexibilité et de capacité.

Quant aux motifs du projet de loi, le programme MRTT répond tout d'abord à des besoins capacitaires clairs de l'OTAN et de l'UE. Ensuite, il s'agit d'un programme multinational qui se déroule comme prévu et ne connaît pas de retards ni de problèmes techniques. Il s'agit par ailleurs d'un programme à double usage, les avions pouvant être utilisés de manière étendue à des fins civiles et militaires. Aussi le programme contribue-t-il à accroître l'effort de défense à long terme dans les limites fixées par le Gouvernement.

En tenant compte des effectifs limités du Luxembourg en matière de défense, le programme représente une plus-value. En effet, il est préférable de se concentrer sur un programme qui fonctionne bien, plutôt que de se diversifier avec trop de programmes, dont les besoins en personnel et en expertise représentent un défi insurmontable.

Le programme MRTT renforce l'autonomie stratégique de l'UE et présente de nombreuses opportunités de coopération et de synergies aux niveaux national et international.

En moyenne, les frais s'élèvent actuellement à 5,7 millions € sur trente ans et à 19,9 millions € suite à l'augmentation ; la phase d'acquisition se terminant en 2025, le coût moyen annuel d'exploitation à partir de 2025 est estimé à 11,3 millions €.

Si le Luxembourg a un engagement à l'égard de l'OTAN en matière d'effort de défense, une plus-value maximale est toujours recherchée pour tirer profit des investissements également en dehors du domaine militaire, comme le rappelle Monsieur le Ministre délégué.

La commission continuera ses travaux au cours de la prochaine réunion.

\*

En vue du débat de consultation relatif à la mise en œuvre de la réforme de la Police grand-ducale prévu la semaine prochaine, le ministère a envoyé la semaine dernière à la Chambre des Députés une documentation préparatoire qui inclut treize questions posées aux députés.

---

<sup>4</sup> DIRCM – Directional Infrared Counter Measures

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

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

Annexe



Projet de loi portant modification  
de la loi du 5 juillet 2016  
autorisant le Gouvernement à  
participer au programme  
multinational « Multi-Role Tanker  
Transport » (MRTT)

Commission parlementaire  
14 mai 2020



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

Direction de la défense



- Programme MRTT - Contexte
- Objet du projet de loi
- Raisons derrière le projet de loi
- Avis du Conseil d'Etat
- Récapitulatif
- Prochaines étapes





- Répondant à des besoins stratégiques ainsi que des lacunes capacitaires tant au sein de l'Alliance que de l'Union européenne, le Luxembourg, en s'appuyant sur la **loi du 6 juillet 2016**, s'est engagé, ensemble avec les Pays-Bas, dans le programme multinational appelé « Multi Role Tanker Transport » (MRTT), le 27 juillet 2016.
- Celui-ci qui consiste en l'acquisition et l'opération en commun sur une durée de 30 ans d'une capacité aérienne européenne mutualisée et multi-rôle de ravitaillement en vol, de transport et d'évacuation médicale stratégiques.
- L'OTAN sera propriétaire de ces avions, tandis que les nations membres du programme bénéficieront d'un certain nombre d'heures de vol, calculé en fonction de leur contribution financière au programme.
- Les nations membres doivent également mettre du personnel à disposition du programme en fonction de leur contribution.





- L'acquisition et le soutien de la future flotte multinationale en avions Airbus A330 MRTT est assurée par la NSPA.
- Depuis 2016, l'Allemagne, la Norvège, la Belgique et la République tchèque ont rejoint le programme MRTT.
- La contribution actuelle du Luxembourg, est plafonnée à 172 millions € hors TVA sur 30 ans, y inclus les frais d'acquisition des aéronefs ainsi que les coûts opérationnels, ce qui représente environ 2 % du programme.
- Cette contribution au programme donne droit au Luxembourg à 200 heures de vol par année et l'oblige à mettre à disposition du programme 8 personnes.
- Le programme MRTT répond aux attentes, tant au niveau des délais fixés que du respect de l'enveloppe budgétaire ainsi qu'aux spécifications techniques des avions.
- Actuellement, le programme comprend 8 avions, la livraison du 1er étant prévu pour cet été.

# Programme MRTT



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG



2000 h



200 (1200)



5500 h



200 h



1000 h



100 h

1 avion = 1100 h / année



## Airbus A330 Multi-Role Tanker Transport



Total length: 58.8 m  
Wingspan: 60.3 m  
Height: 17.4 m  
Engines: 2 Rolls-Royce Trent 772B turbofans  
Thrust: 72,000 lbs per engine  
Max. speed: 493 knots/Mach 0.86  
Cruising speed: 880 km/h  
Max. range: 4,500 NM  
Max. altitude: 41,000 ft/12.5 km

### Refueling

Booms: F-16, F-35, C-17, AWACS  
Hose and Drogue: Eurofighter, Tornado, Mirage 2000, Saab Gripen  
Fuel flow rate: Up to a maximum of 1,800 kg per minute, which is approximately 2,200 litres per minute



Air Refueling Console



### Medical evacuation

Medical seats: 21 Intensive care units: 6  
Stretchers: 16



### Passengers

Economy Class: 236 Total: 267 passengers  
Business Plus: 31

### Crew

Pilots: 2  
AAR Operator/Loadmaster: 1  
Max. cabin crew: 8

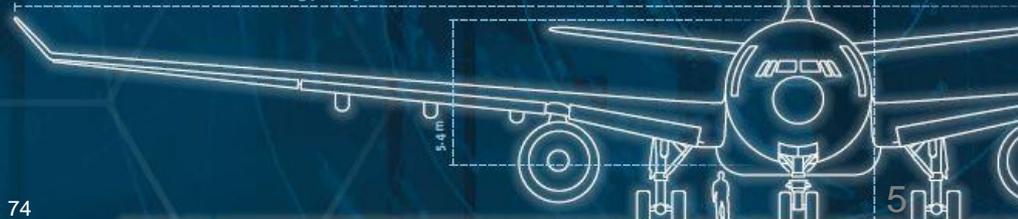


### Cargo

Lower deck volume: 120 m³ Payload: 45,000 kg

### Countermeasures

DIRCM protects against infrared seekers (MANPADS).



### Participating countries

- Netherlands Initiator, 5 aircraft will be stationed at Eindhoven Air Base
- Luxembourg Initiator
- Germany Joined later, 3 aircraft will be stationed at Cologne Bonn Airport
- Belgium Joined later
- Norway Joined later
- Czech Republic Joined later

**2 bases:**  
Eindhoven (210 pers.)  
Cologne (160 pers.)



- Le présent projet de loi vise à augmenter les dépenses que le Gouvernement est autorisé à contribuer dans le cadre de la participation du Luxembourg au programme MRTT. Ces dépenses passent de 172 millions à 598,4 millions.
  
- Les modalités de cette augmentation sont les suivantes:
  - Les heures de vol annuelles du Luxembourg passent de 200 à 1200, ce qui équivaut à environ 12 % du programme
  - 1/3 de ces heures de vol seront mises à disposition des autres nations membres du programme MRTT
  - En contrepartie de cette mise à disposition gratuite, le Luxembourg ne doit pas fournir au programme les 45 personnes, qui seraient dues en vertu de sa contribution financière au programme
  - Un 9<sup>ème</sup> avion sera intégré à la flotte du programme MRTT



- Contribution utile et visible à un programme multinational stratégique à double usage, répondant aux besoins capacitaires stratégiques de l'OTAN et l'UE.
- Contribuerait à accroître l'effort de défense à long terme dans les limites financières retenues par le Gouvernement.
- Effort contribuerait à l'autonomie stratégique de l'UE en matière de sécurité et de défense.
- Possibilité d'échanger les heures équivalentes cumulées contre d'autres type de vol et de services
- Nombreuses opportunités de coopération et de synergies
  - National:
    - autres ministères et administrations (Coopération, Santé, etc.)
  - International:
    - Nations du programme, en particulier les pays du Benelux
    - ONU, UE et de l'OTAN
    - Nations membres de l'EATC





- D'une manière générale, le Conseil d'Etat rappelle que les lois d'autorisation ne créent pas de norme, mais se limitent à conférer une faculté de dépense au Gouvernement.
- Pour ce qui est de la modification d'une loi d'autorisation, le Conseil d'Etat estime qu'elle reste possible pour autant que l'intégralité de l'enveloppe initiale que le Gouvernement a été autorisée à dépenser, n'a pas encore été utilisée.
- Dans cette même optique, le Conseil d'Etat a identifié deux éléments :
  - Quant à l'ajout de la précision dans l'article 2 que les dépenses sont autorisées « pour une durée de trente ans », le Conseil d'Etat s'interroge sur le point de départ de ce délai (2016 ou 2020), ceci notamment à la lumière de l'article 1<sup>er</sup> de la loi (resté inchangé) qui autorise la participation au programme MRTT pour une durée de 30 ans.
  - Concernant les conditions économiques selon lesquelles le plafond est apprécié et dont le présent projet de remplace l'indication de l'année 2015 par celle de 2019, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'appréciation des montants dépensés entre 2015 et 2019.
- Au vu des éléments ci-dessous, le Conseil d'Etat réaffirme sa préférence pour le recours à une loi autonome autorisant seulement l'augmentation de l'engagement pour la durée restante du programme multinational.



- Maintien du recours à une loi modificative pour les raisons suivantes :
  - Enveloppe initiale est loin d'être épuisée
  - Difficulté de procéder à un morcèlement artificiel des dépenses engendrées par la participation au programme MRTT
  - Transparence et sécurité juridique accrue
- Comme le point de départ de la durée de 30 ans se situe effectivement en 2016, le texte sera adapté en tenant compte de l'ajout d'une précision suggéré par le Conseil d'Etat.
- Les conditions économiques du montant autorisé par la loi initiale sont celles de 2015, tandis que les nouvelles dépenses prévues par le présent projet de loi sont soumis aux conditions économiques de 2019.



- Loi de 2016
  - 172 MEUR sur 30 ans
  - 200 h
  - 8 avions MRTT
  - 8 postes à couvrir
- Loi de 2020
  - 598,4 MEUR sur 30 ans
  - 1200 h, 2/3 à disposition de LU
  - 9 avions MRTT
  - 0 postes à couvrir au lieu de 45
  
- Acquisition (c.é. 2015)
  - 43 MEUR
- Acquisition (c.é. 2019)
  - 259 MEUR
  
- Fonctionnement
  - 129 MEUR
- Fonctionnement
  - 339,4 MEUR
  
- En moyenne sur 30 ans
  - 5,7 MEUR par an
- En moyenne sur 30 ans
  - 19,9 MEUR par an



## ➤ Calendrier:

- Dépôt du projet de loi : 23 décembre 2019
- Avis du conseil d'état du 25 février 2020
- Commission parlementaire: 7 mai 2020
- Vote du projet de loi
- Signatures du MoU et du contrat (modifié)
- Livraisons des avions : 2<sup>e</sup> trimestre 2020 - fin 2024



# QUESTIONS?



# Document écrit de dépôt

Dépôt : Marc Baum, David Wagner

Luxembourg, le 23 juillet 2020

PL 7513



## Motion

La Chambre des Députés,

- considérant la politique de longue date du Luxembourg de consacrer 1% du Revenu National Brut (RNB) à l'Aide Publique au Développement (APD), confirmée par l'Accord de coalition 2018-2023 ;
- considérant que le RNB du Luxembourg en 2020 sera très probablement en recul par rapport à l'année précédente à cause de l'impact de la pandémie Covid-19 et que dès lors, le montant absolu des fonds destinés à l'APD serait également en recul en cas d'application rigide du ratio de 1% du RNB ;
- considérant que les pays en développement, et notamment les pays partenaires de la coopération luxembourgeoise, font face à des difficultés supplémentaires liés à la pandémie et que la solidarité internationale est d'autant plus importante ;
- considérant que le gouvernement avait déjà instauré en 2014 un seuil minimum pour l'APD luxembourgeoise afin d'éviter que le montant absolu de l'APD recule en temps de crise ;

invite le Gouvernement :

- à instaurer un nouveau seuil minimum pour l'APD annuelle du Luxembourg qui s'élève au montant absolu consacré à l'APD en 2019 et qui s'applique dès l'année 2020.

David Wagner

Député

Marc Baum

Député

7513



## **Loi du 21 août 2020 portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT).**

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

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 23 juillet 2020 et celle du Conseil d'État du 24 juillet 2020 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

*Avons ordonné et ordonnons :*

### **Article unique.**

L'article 2 de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT) est remplacé par la disposition suivante :

« **Art. 2.**

Les dépenses occasionnées en vertu de l'article 1<sup>er</sup> ne peuvent dépasser le montant de 598 400 000 euros à prix constants aux conditions économiques de 2019 sans préjudice d'une adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro.

Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée.

»

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Ministre de la Défense,*  
**François Bausch**

Cabasson, le 21 août 2020.  
**Henri**

