



Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 7 mars 2016

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 16 novembre 2015, 28 janvier (réunion jointe avec la délégation à l'AP-OSCE), 29 janvier et 1er février 2016
2. 6940 Projet de loi autorisant le gouvernement à participer au programme multinational "Multi Role Tanker Transport" (MRTT)
 - désignation d'un rapporteur
 - présentation du projet de loi
3. 6949 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg concernant l'intégration de la sécurité aérienne en vue de répondre aux menaces posées par des aéronefs non militaires (Renegade), signé à la Haye le 4 mars 2015
 - désignation d'un rapporteur
 - présentation du projet de loi
4. Prolongation de la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieures au Mali
 - avis de la commission
5. Dossiers européens: adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes entre le 27 février et le 4 mars 2016
6. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry (remplaçant de M. Yves Cruchten), M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Roger Negri (remplaçant de Mme Claudia Dall'Agnol), M. Marcel Oberweis (remplaçant de M. Claude Wiseler), M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes

M. Patrick Heck, Directeur de la Défense
M. Marc Assel, Mme Elisabeth Cardoso, Direction de la Défense
M. Patrice Solagna, Haut-commissariat à la Protection nationale
M. Robert Steinmetz, Ministère des Affaires étrangères et européennes

Mme Rita Brors, Administration parlementaire
Mme Michèle Buchler, stagiaire auprès de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Yves Cruchten, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Claude Wiseler
M. Georges Bach, M. Claude Turmes, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 16 novembre 2015, 28 janvier (réunion jointe avec la délégation à l'AP-OSCE), 29 janvier et 1er février 2016

Les projets de procès-verbaux sont adoptés.

2. 6940 Projet de loi autorisant le gouvernement à participer au programme multinational "Multi Role Tanker Transport" (MRTT)

M. Marc Angel est nommé rapporteur du projet de loi.

Dans le contexte des ambitions de l'OTAN et de l'Union européenne de renforcer la défense collective, le gouvernement luxembourgeois souhaite s'engager dans le programme multinational « Multi Tanker Transport (MRTT) ». Ce programme consiste en l'acquisition et l'opération en commun, sur une durée de trente ans, d'une capacité aérienne européenne mutualisée et multi-rôle de ravitaillement en vol, de transport et d'évacuation médicale stratégiques.

Ce choix répond à l'exigence de contribuer à l'élimination de lacunes capacitaires critiques, notamment au sein de l'Union européenne et de l'OTAN. Les pays européens sont appelés à combler leurs lacunes capacitaires et plus particulièrement la dépendance excessive de l'OTAN envers les capacités américaines. Les lacunes dans les domaines du transport stratégique et du ravitaillement en air sont connues depuis longtemps. Dans le cadre de l'initiative « Pooling and Sharing », les ministres de la Défense de l'Union européenne ont fait, en mars 2012, une déclaration politique visant à développer une capacité européenne de ravitaillement en vol. En novembre 2012, dix pays européens (Belgique, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Norvège) ont signé une lettre d'intention identifiant les besoins nationaux et visant à constituer ensemble une capacité européenne stratégique multi-rôles de ravitaillement en vol et de transport (MRTT), avec une première capacité disponible à l'horizon 2020.

Parmi les pays signataires de la lettre d'intention en 2012, cinq pays ont décidé de se lancer concrètement dans cette initiative, conduite par les Pays-Bas et facilitée par l'Agence Européenne de Défense : les Pays-Bas (en tant que « lead nation »), la Belgique, le Luxembourg, la Norvège et la Pologne. Sur base des besoins annuels en heures de vol MRTT (ravitaillement en vol, transport et évacuation médicale stratégiques), les participants ont retenu d'acquérir une flotte de 3 ou 4 avions. Le nombre d'avions à retenir finalement

dépend des négociations de contrat et des coûts y associés avec le fournisseur d'avions. Les négociations portent sur des avions du type A330 MRTT du constructeur européen Airbus.

L'acquisition des avions sera effectuée par la NSPA (NATO Support and Procurement Agency) basée à Capellen au Luxembourg, avec le soutien de l'OCCAR (Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement). Les avions deviendront la propriété de l'OTAN.

Le Luxembourg s'est engagé à participer financièrement d'un montant total ne pouvant pas dépasser 172 millions d'euros hors TVA, répartis sur une durée de 30 ans. Cette participation englobe l'acquisition des avions (environ 5 % du prix total) et leur utilisation opérationnelle (4,3 % des coûts).

Il est prévu que les procédures législatives nationales soient achevées fin juin 2016. La signature du Mémoire d'entente (MOU) relatif au programme MRTT se fera en marge du Sommet de l'OTAN à Varsovie, en juillet 2016.

Discussion

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

Le déficit des capacités européennes s'est notamment manifesté lors de l'opération menée en Libye en 2011, les Etats-Unis ayant effectué 75 % des missions de ravitaillement en vol.

Le Luxembourg est soumis régulièrement à l'examen critique des autres pays membres de l'OTAN en ce qui concerne son effort de défense. Le gouvernement a décidé de porter l'effort de défense de 0,4 % (plaçant le Grand-Duché à l'avant-dernière place) à 0,6 % du PIB en 2020. Le Directeur de la Défense propose de faire parvenir aux membres de la commission le rapport du dernier examen critique.

Le Luxembourg a choisi de concentrer son effort de défense sur des projets contribuant à l'élimination de lacunes capacitaires critiques, notamment au sein de l'OTAN et de l'Union européenne, respectivement ayant une retombée positive sur l'économie. L'examen d'une série de projets est en cours, en vue d'augmenter l'effort de défense d'ici 2020. En ce qui concerne une participation industrielle directe ou indirecte, les négociations sont menées par le Ministère de l'Economie.

La participation financière comprend l'acquisition des avions entre 2016 et 2022, et des coûts opérationnels à partir de la livraison du premier avion (en 2019 ou 2020). Le taux de 5 % de participation à l'acquisition des avions résulte de la déclaration des besoins en heures de vol de la flotte multinationale. D'autres pays ont déclaré des besoins plus importants, de sorte que leur taux de participation soit plus élevé. Les coûts des heures de vols revendiqués par le Luxembourg ne peuvent pas encore être chiffrés exactement, les négociations avec le constructeur aérien étant en cours. La fiche financière afférente est confidentielle. La demande déclarée par le Luxembourg contient un contingent d'heures de vol à déterminer, qui peuvent aussi être mises à disposition à des opérations de l'OTAN, de l'Union européenne, des Nations-Unies et de ses partenaires.

Le besoin en nombre d'heures de vol est à la base du calcul du nombre

d'avions constituant la flotte multinationale. La répartition des heures de vol se fera ensuite par le commandement.

L'acquisition des avions par la NSPA a l'avantage de l'économie de la TVA. Le cadre légal veut que, dans ce cas, l'OTAN soit propriétaire des avions. La gestion se fera par la NSPA sous le contrôle du « Support Partnership Committee » réunissant les pays participants. Le droit d'usage exclusif des avions incombe aux pays participants.

Les avions seront immatriculés aux Pays-Bas et stationnés à Eindhoven, en coordination avec le Commandement du transport aérien européen (EATC). Actuellement, il n'est pas prévu que des pilotes luxembourgeois soient formés pour voler sur ces avions. Proportionnellement au taux de participation à l'acquisition de l'avion, le Luxembourg participera à 5 % à la mise à disposition du personnel, en partenariat avec les Pays-Bas.

Les pays signataires de la lettre d'intention en 2012 qui ne sont pas participants au stade actuel, ont un statut d'observateur ou de conseiller. D'autres pays peuvent se joindre à l'initiative.

Le membre de la sensibilité politique ADR demande à ce que tous les rapports et documents en relation avec la participation luxembourgeoise au programme MRTT soient communiqués à la Chambre des Députés. Il s'avère en réponse à cette revendication que le MOU est actuellement classé « confidentiel commercial ».

Le Président de la commission propose qu'en amont du Sommet de l'OTAN à Varsovie en juillet 2016, le Directeur de la Défense et l'Ambassadeur auprès de l'OTAN informent les membres de la commission sur le chemin parcouru depuis le dernier Sommet et sur l'effort luxembourgeois en matière de défense.

3. 6949 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg concernant l'intégration de la sécurité aérienne en vue de répondre aux menaces posées par des aéronefs non militaires (Renegade), signé à la Haye le 4 mars 2015

M. Marc Angel est nommé rapporteur du projet de loi.

Le projet de loi sous rubrique a pour objet la protection de l'espace aérien des trois pays signataires de l'Accord contre un acte de terrorisme aérien commis à travers un avion civil. Le cas de figure où un avion civil aurait été victime d'une prise de contrôle hostile en vue de perpétrer une attaque et représentant un danger pour le pays est dénommé, selon l'OTAN, incident « Renegade ». En cas d'intrusion d'un aéronef militaire au-dessus du territoire luxembourgeois, le Luxembourg a donné délégation à l'OTAN pour protéger son espace aérien. Cette protection est assurée par la Belgique.

En cas d'incident « Renegade », les décisions incombent aux autorités nationales compétentes pour l'espace aérien dans lequel l'aéronef se trouve. Or, le Luxembourg ne dispose pas d'aviation militaire pour intercepter un aéronef. Il est donc nécessaire de recourir à une coopération avec des pays partenaires pour mettre en place un système de réponse à des menaces de type « Renegade ».

L'Accord sous rubrique a été négocié avec la Belgique et les Pays-Bas en 2014 et 2015, et fut signé le 4 mars 2015 à La Haye. Il se place dans le cadre de la déclaration de coopération en matière de Défense, signée le 18 avril 2012 par les ministres de la défense du Benelux. Un des objectifs de cette déclaration était la coopération intensifiée dans le domaine de l'Air Policing, (usage d'avions intercepteurs en temps de paix dans le but de préserver l'intégrité d'un espace aérien spécifié), incluant la procédure « Renegade ».

L'accord « Renegade » prévoit de constituer, pour cette procédure spécifique, un espace aérien commun. Les moyens militaires de la Belgique et des Pays-Bas y interviennent en cas de besoin dans le cadre de cette procédure, et sur demande de l'autorité nationale compétente. L'intervention comprend plusieurs éléments :

- l'interrogation, qui comprend l'identification visuelle ou électronique d'un aéronef et l'escorte d'un aéronef ;
- l'intervention, qui comprend la contrainte d'itinéraire, l'interdiction de survol et/ou l'obligation pour l'aéronef suspect d'atterrir sur une zone désignée ;
- le recours à des tirs de semonce ;
- l'utilisation de la force cinétique, allant de tirs de semonce en rafale avec le canon mitrailleur jusqu'à l'utilisation de la force létale.

Une disposition spécifique dans l'accord exclut l'utilisation de la force létale dans l'espace aérien luxembourgeois.

Le contrôle sur les moyens tactiques incombe à l'autorité nationale compétente. Au Luxembourg, cette autorité est exercée en premier lieu par le Ministre de la Défense, pouvant être substituée au Ministre des Affaires étrangères, respectivement, en troisième lieu, au Ministre de la Justice.

Il est prévu de procéder à la ratification de l'Accord dans les trois pays signataires jusque fin 2016, de sorte que l'Accord puisse devenir opérationnel à partir de janvier 2017. Dans le cas d'une ratification antérieure, la mise en vigueur pourra être avancée. Des pourparlers en vue d'une coopération similaire avec la France et l'Allemagne sont en cours.

Discussion

Il ressort de la discussion que le financement d'une intervention « Renegade » se fait par l'autorité nationale qui met les moyens à disposition. L'arrangement technique peut inclure des frais dans le cas où un avion militaire belge ou néerlandais devrait se poser sur le territoire luxembourgeois ou y recevoir du fuel. A la demande des parties signataires de l'Accord, des exercices peuvent avoir lieu.

Une procédure opérationnelle « Renegade » pour le Grand-Duché est en cours d'élaboration, en coopération avec la Direction de l'Aviation civile et l'Administration de la navigation aérienne. Elle pourra être finalisée dans un mois environ.

Vue l'exception d'une intervention létale dans l'espace aérien luxembourgeois, le seul moyen sera de dévier l'aéronef, dans le cadre de la procédure « Renegade », dans l'espace aérien d'un des pays voisins qui ensuite pourront intervenir.

4. Prolongation de la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieures au Mali

- avis de la commission

Le gouvernement souhaite prolonger la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne de renforcement des forces de sécurité intérieures au Mali (EUCAP Sahel Mali). Instaurée par la décision du Conseil du 15 avril 2014 avec un mandat initial de deux ans, la mission a comme mandat d'assister et de conseiller les forces de sécurité intérieures (police, gendarmerie et garde nationale) dans la mise en œuvre d'une réforme du secteur de sécurité. Il s'agit d'améliorer leur efficacité opérationnelle, de rétablir leurs chaînes hiérarchiques respectives, de renforcer le rôle des autorités en matière de direction et de contrôle de leurs missions et de faciliter leur redéploiement au Nord du pays. L'objectif final est de permettre aux autorités maliennes « de restaurer et maintenir l'ordre constitutionnel et démocratique ainsi que les conditions d'une paix durable au Mali », ainsi que « de restaurer et maintenir l'autorité et la légitimité de l'Etat sur l'ensemble du territoire malien » par un « redéploiement efficace » de son administration. La mission EUCAP Sahel Mali est complémentaire à la mission EUTM Mali. Le Luxembourg y participe depuis sa phase de lancement en 2014, avec le détachement d'un policier.

L'avantage du Luxembourg est de pouvoir détacher des agents qui maîtrisent le français, et d'apporter ainsi une plus-value. C'est pour cette raison que l'avant-projet de règlement grand-ducal prévoit la possibilité de détacher plusieurs participants luxembourgeois.

Le Mali est aussi un pays partenaire de la coopération au développement luxembourgeoise. Le gouvernement luxembourgeois souhaite faire perdurer la participation au-delà d'une prolongation de deux ans, de sorte que le texte de l'avant-projet prévoit, dans son article 1^{er}, que le Luxembourg participe à la mission civile « pour la durée de son mandat ».

Discussion

Les éléments suivants peuvent être retenus du débat.

Le texte de l'avant-projet de règlement grand-ducal reste vague en ce qui concerne le nombre de participants luxembourgeois. L'évolution dépend des effectifs que la police grand-ducale pourra fournir, et du profil demandé par les responsables de la mission. Au cours des dernières années, un maximum de cinq policiers ont été détachés simultanément aux différentes missions internationales. Or, suite aux exigences de la lutte anti-terroriste et à la mission Frontex, ce chiffre est en baisse depuis 2015. Les lieux de déploiement des autres missions civiles sont le Niger, la Géorgie, l'Ukraine et le Kosovo. L'avenir de la mission EULEX Kosovo est encore incertain. Le nombre de participants à déployer dans une mission dépend aussi de l'évolution des autres missions.

Les indemnités prévues dans le texte de l'avant-projet de règlement grand-ducal ont leur base dans la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales. Dans le passé, le Conseil d'Etat avait exigé de reprendre ces détails dans les règlements grand-ducaux afférents. L'article 8 a été introduit à la demande du Ministère de la Sécurité intérieure. En principe, le Service d'Action extérieure de l'Union européenne est en charge des indemnités de jour (per diem), le montant variant entre les missions. L'article 8 permet au gouvernement de faire parvenir aux participants luxembourgeois des différentes missions civiles le même montant per diem.

L'article 6 paraît superfétatoire à un membre de la commission, le fait d'assurer sa tâche avec impartialité allant de soi. Il s'avère que cette disposition figure dans tous les règlements grand-ducaux autorisant la participation à des missions civiles internationales.

L'objet de la mission est de donner des conseils stratégiques, et d'assurer des formations dans des camps sécurisés. Les participants à la mission ne sont pas actifs sur le terrain. Un projet de cette mission, financée par le Ministère de la Coopération, concerne l'instauration d'un réseau inter- et intranet au sein des forces de l'ordre maliennes.

Un membre de la commission voudrait savoir où en est le projet de restauration des documents de la bibliothèque de Timbuktu, cofinancé par le Luxembourg. Il est retenu de poser cette question au Ministre de la Coopération lors d'une prochaine réunion de la commission. Le Président de la commission fait observer que ce sujet a été abordé lors d'une conférence organisée par le Ministère de la Culture dans le cadre de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne.

*

La commission donne unanimement son avis positif à la prolongation de la participation luxembourgeoise à la mission sous rubrique.

5. Dossiers européens: adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes entre le 27 février et le 4 mars 2016

La liste des documents est adoptée. M. Marc Angel est nommé rapporteur des documents COM(2016)93 et COM(2015)684. M. Claude Adam est nommé rapporteur du document 6135/16 (demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne).

6. Divers

Le Président de la commission revient sur le sujet du projet de loi 6829 portant approbation du Traité entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique concernant la coopération en matière de défense et de sécurité. Il rappelle que le Conseil d'Etat insiste à la publication des Arrangements pris dans le cadre de ce Traité, ce qui pourra créer des problèmes, vue la confidentialité de certains Arrangements de coopération militaire. La commission avait décidé d'attendre l'avis demandé par la Commission juridique concernant un cas similaire. Le Président de la commission propose que le Ministère de la Défense donne également son avis. Le Directeur de la Défense fait savoir que, vu la situation juridique au Luxembourg, les partenaires belges ont été informés de la nécessité de publier les Arrangements. La question leur a été posée de savoir si cette publication posera problème. La commission sera informée dès qu'une réponse aura été intervenue.

Pour la visite en Roumanie les 14 et 15 avril 2016, le groupe politique CSV nomme M. Jean-Marie Halsdorf. M. Claude Adam participera pour le groupe politique « déi gréng ».

La date du 27 mai 2016 est proposée pour le hearing dans le cadre de la préparation du débat d'orientation sur l'avenir de l'Union européenne et de la

zone euro. Aucune date antérieure correspondant aux agendas du Ministre des Finances respectivement de la Chambre des Députés n'a pu être trouvée.

Une délégation parlementaire conduite par M. Kosachev, Président de la Commission des Affaires étrangères du Conseil de la Fédération de la Russie, sera en visite au Grand-Duché les 2 et 3 juin 2016. Une entrevue avec la commission est prévue.

Luxembourg, le 23 mars 2016

La Secrétaire-administratrice,
Rita Brors

Le Président,
Marc Angel