



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^{er}, 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^{er} de la loi précitée de 1992 :

- d'abord aux paragraphes 1^{er} et 4 de cet article 1^{er} : 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^{er} 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^{er}, 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^{er}, paragraphe 1^{er} 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^{er} 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^{er} 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^{er} 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 2005¹, 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

¹ 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^{er} 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^{er} 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^{er}, 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^{er}, 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 mission². 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^{er}, paragraphe 1^{er} 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

² 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'OTAN³ 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.

³ 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 infrarouge⁴. 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.

⁴ 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

N° dossier parl.: 7513



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



(03.04.20) Un hôpital volant au Findel





- 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

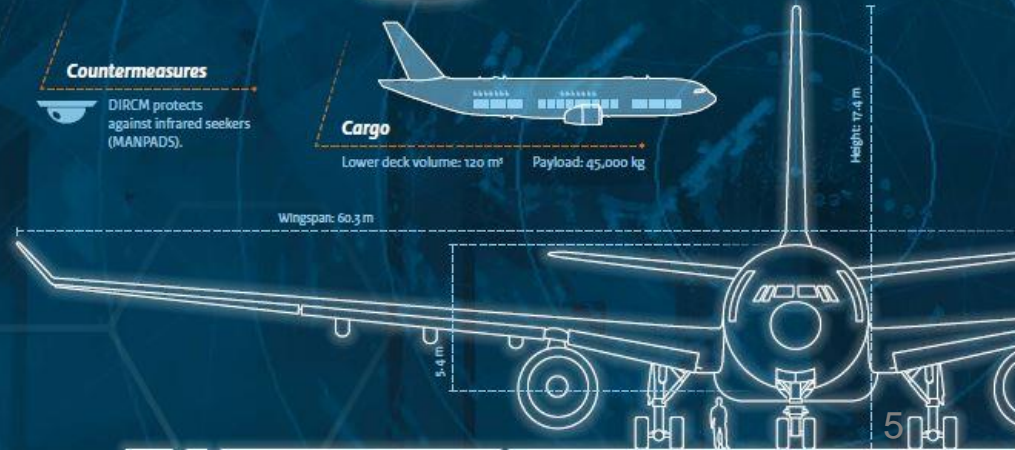
Lower deck volume: 120 m³ Payload: 45,000 kg



Air Refueling Console

Medical evacuation

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





- 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^{ème} 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^{er} 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^e trimestre 2020 - fin 2024



QUESTIONS?

