

N° 7507⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**visant l'autorisation de la participation financière de
l'Etat dans le fonctionnement et dans l'extension de
l'infrastructure de l'Agence de Gestion de Dépôts
S.à r.l. (Warehouses Service Agency - WSA)**

* * *

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

(14.1.2021)

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 18 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 et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le Conseil d'État a émis son avis le 12 mai 2020.

En date du 27 août 2020, des amendements gouvernementaux ont été transmis au Conseil d'État qui a rendu son avis complémentaire le 11 décembre 2020.

Le projet de loi a été présenté à la commission le 7 janvier 2021. Dans la même réunion, la commission a désigné sa présidente rapportrice du projet de loi et examiné les avis du Conseil d'État.

Le présent rapport a été adopté le 14 janvier 2021.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES ET OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi n°7507 vise à fixer, par le biais d'une loi de financement, le montant maximum annuel de la quote-part luxembourgeoise du financement des frais de fonctionnement et l'extension de l'infrastructure de l'Agence de Gestion de Dépôts S.à r.l. (Warehouses Service Agency – WSA par la suite) et ceci pour la période de 2020 à 2028. Le montant maximal pour les dépenses engagées au titre des frais de fonctionnement de la WSA s'établit à hauteur de 225 000 000 euros et en ce qui concerne les dépenses engagées au titre des frais liés à l'infrastructure celles-ci ne pourront dépasser le montant total de 7 400 000 euros.

La WSA a été créée en janvier 1979 pour la construction et l'exploitation de sites militaires pour l'armée américaine au Luxembourg. Les activités étaient initialement réparties sur deux sites, un à Bettembourg/Dudelange et un à Sanem. Depuis la fermeture du site de Bettembourg/Dudelange suite à une décision du département de défense américain en 2006, les activités de la WSA sont principalement exécutées depuis le site de Sanem. Depuis, les activités des autres clients, à savoir le Ministère

de la Justice (Fourrière Judiciaire) et l'Armée luxembourgeoise, ont également augmenté. Les activités pour l'Armée luxembourgeoise sont transférées au site de Bettembourg et le hall ainsi libéré est directement utilisé pour les comptes de la Fourrière Judiciaire.

Depuis 2013, la majorité des activités de la WSA s'orientent autour du stockage et de la maintenance du matériel des Forces Aériennes des États-Unis d'Amérique en Europe (United States Air Forces in Europe – USAFE). Il s'agit d'activités d'entreposage, de préservation et d'inventaire de matériel de réserve. Il convient de souligner que le matériel entreposé ne compte ni armes, ni munitions.

Créée au moment de la crise sidérurgique, les parts sociales de la WSA étaient réparties entre l'État via la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (75%) et ArcelorMittal (25%). Lors des discussions autour du projet de loi, le ministre de la Défense a annoncé que l'Etat deviendra prochainement l'unique actionnaire de la WSA.

La WSA bénéficie d'une excellente réputation auprès des autorités américaines au niveau de la qualité du personnel et des installations. Ainsi, l'implantation de ce site sur le territoire luxembourgeois donne une visibilité importante au Luxembourg auprès des autorités américaines et démontre l'engagement du Luxembourg vis-à-vis des alliés au sein de l'OTAN. Il convient de souligner que les dépenses liées à la WSA sont intégralement prises en compte dans le calcul de l'effort de défense du Luxembourg.

Au cours des 10 dernières années, l'État luxembourgeois a investi environ 75 millions d'euros en faveur de la WSA. L'appui à l'accroissement des capacités du site de Sanem permettra de consolider le site de Sanem tout en orientant le budget consacré à la WSA vers la création et le maintien d'emplois au Luxembourg.

L'accord initial entre le gouvernement luxembourgeois et le gouvernement américain concernant l'exploitation de sites de stockage au profit de l'armée américaine ainsi que la contribution luxembourgeoise date de 1978 et a été conclu sous forme d'échanges de lettres. Les modifications subséquentes à cet accord, ayant trait essentiellement à la prolongation de la contribution luxembourgeoise, laquelle couvre les dépenses en personnel ainsi que les dépenses courantes de la WSA, ont été effectuées par échange de notes verbales, généralement pour une durée de cinq ans.

Sur demande du Luxembourg, il a été décidé de trouver un moyen plus formel pour entériner ces modalités, raison pour laquelle un Mémoire d'entente a été dressé en 2019. A noter que la voie de la conclusion d'un traité, suivie de l'approbation par la Chambre des Députés, envisagée par Monsieur le Ministre, n'a pas été suivie par les Américains en raison de la procédure américaine qui aurait pris trop longtemps. Par le biais de ce nouveau Mémoire d'entente un changement de paradigme s'opère car l'engagement luxembourgeois sera dorénavant explicitement conditionné par l'accord de la Chambre des Députés. La répartition des coûts de 80% pour le Luxembourg et de 20% pour les États-Unis reste inchangée et un plafond financier annuel du Luxembourg a été inclus. Ce nouvel accord permettra à la WSA une planification financière et administrative plus stable, car il portera sur une période de 10 ans et non plus sur une période de 5 ans, comme c'était le cas jusqu'à présent.

Le Mémoire d'entente est également le résultat d'une volonté des autorités américaines d'étendre les activités de l'USAFE. À cette fin, l'USAFE entend investir un budget propre de 62 millions d'USD sur le site. Cette augmentation en volume entraînera une augmentation substantielle de l'effectif de la WSA. Ainsi, jusqu'en 2028, il est prévu que 191 nouveaux postes seront créés pour couvrir les activités de l'USAFE, ce qui portera l'effectif total des postes liés aux activités de l'USAFE à 303.

Les amendements gouvernementaux du 27 août 2020 tiennent compte de l'avis du Conseil d'État du 12 mai 2020 et répondent également aux nouveaux besoins en termes d'infrastructure sur le site de la WSA. La volonté américaine de renforcer l'engagement de l'USAFE entraînera une augmentation substantielle de l'effectif de la WSA d'ici 2028. Or, le budget américain de 62 millions de dollars vise uniquement la surface de stockage supplémentaire. La WSA aura cependant également besoin d'installations permettant d'accueillir le nouveau personnel, ce qui n'est pas couvert par le budget américain.

L'extension de l'infrastructure comprend la construction d'un bâtiment administratif, avec des bureaux supplémentaires, des vestiaires et un réfectoire, ainsi que le réaménagement du parking pour le nouveau personnel de la WSA et les visiteurs. Le coût pour la construction du bâtiment administratif et ses composantes est estimé à 6 200 000 euros hors TVA et le coût pour la construction du parking additionnel est estimé à 1 110 000 euros hors TVA. Le montant total pour les frais liés aux diverses constructions d'extension de l'infrastructure de la WSA ne devra pas dépasser 7 400 000 euros hors TVA.

La commission s'est prononcée en faveur de cette approche plus transparente et claire et a salué la possibilité de dorénavant pouvoir se référer à un Mémoire d'entente. Néanmoins, il a été soulevé que ceci ne s'est pas fait à tarif gratuit, puisque le Luxembourg s'est engagé à prendre en charge des frais d'exploitation et d'extension du site. Effectivement, le ministre de la Défense confirme cet engagement du Luxembourg, mais il signale en même temps que le pays peut dorénavant profiter d'une prévisibilité beaucoup plus importante et que la sécurité au niveau de la réglementation en est accrue. Aussi, ces dépenses peuvent être imputées à l'effort de défense.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 12 mai 2020, le Conseil d'État note l'absence d'une approbation parlementaire pour l'échange de lettres initial ainsi que pour le nouveau Mémoire d'entente.

Dans son examen des articles, la haute corporation suggère de restructurer le projet de loi afin d'aligner le texte avec les lois d'autorisation en vigueur.

Par ses amendements du 27 août 2020, le Gouvernement se rallie aux observations faites.

Dans son avis complémentaire du 11 décembre 2020, le Conseil d'État observe que le budget américain renseigné dans l'exposé des motifs du projet de loi initial (67 millions USD) ne correspond pas à celui qui figure au commentaire de l'amendement gouvernemental 1 (62 millions USD).

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article a pour objet d'autoriser le Gouvernement à participer au financement des frais de fonctionnement de l'Agence de Gestion de Dépôts S.à r.l. à Sanem (Warehouses Service Agency – WSA) pour la période de 2020 à 2028 et aux frais liés à l'extension du site.

Par amendements gouvernementaux du 27 août 2020, le texte du projet de loi a été reformulé en entier conformément aux remarques du Conseil d'État sur la structure des lois d'autorisation.

Tout ce qui concerne les constructions du site WSA relève du budget et des procédures américaines ; la participation luxembourgeoise intervient au niveau des frais de fonctionnement. Le concept américain incluait initialement les coûts pour la construction d'un bâtiment administratif et du réaménagement du parking, nécessaires pour accueillir le personnel supplémentaire qui va de pair avec l'accroissement de la capacité de stockage. Or, le concept ayant évolué, ces frais n'y sont plus prévus et le budget américain, ajusté à 62 mio. \$, vise uniquement la surface de stockage supplémentaire. La demande de la WSA de savoir si ces frais d'extension pourraient être couverts par le Luxembourg a reçu une réponse favorable pour la raison qu'il s'agit d'une dépense effectuée dans le cadre de l'effort de défense du Luxembourg et plus spécifiquement dans le cadre de la coopération bilatérale entre le Luxembourg et les États-Unis, et pour la raison que cette dépense répond à un besoin concret d'évolution de la WSA.

La commission salue l'initiative ministérielle d'emprunter la voie législative pour donner un cadre plus formel et plus transparent à l'accord. Le nouveau « Memorandum of Understanding », signé le 2 octobre 2019, ne pourra ainsi produire ses effets à partir de 2021 qu'après avoir été approuvé par la Chambre des Députés. De plus, cet engagement pris pour une durée plus longue que jusqu'à présent donne au Luxembourg une sécurité de planification et procure des emplois supplémentaires.

Article 2

Cet article précise le montant maximum des dépenses autorisées, aussi bien celles relatives aux frais de fonctionnement de la WSA que celles relatives à l'extension du site.

Le partage des frais courants reste le même, c'est-à-dire 80% pour le Luxembourg et 20% pour les États-Unis. Le plafond des dépenses totales est fixé à 225 mio. € ; en outre, le Luxembourg a proposé un plafond annuel maximum sur la période déterminée.

La commission a conscience du coût élevé du projet WSA. Elle peut s'en accommoder, comme ces coûts sont intégralement pris en compte dans le calcul de l'effort de défense du Luxembourg. En outre, le Luxembourg démontre ainsi son engagement vis-à-vis des États-Unis d'Amérique et de l'OTAN¹.

Article 3

Cet article concerne l'imputation des dépenses et ne donne pas lieu à observation.

*

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

*

7507

PROJET DE LOI

visant l'autorisation de la participation financière de l'Etat dans le fonctionnement et dans l'extension de l'infrastructure de l'Agence de Gestion de Dépôts S.à r.l. (Warehouses Service Agency - WSA)

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à participer au financement des frais de fonctionnement de l'Agence de Gestion de Dépôts S.à r.l. (Warehouses Service Agency – WSA) pour la période de 2020-2028, ainsi qu'aux frais liés à l'extension de l'infrastructure.

Art. 2. (1) Les dépenses engagées au titre des frais de fonctionnement visés à l'article 1^{er} ne peuvent dépasser le montant de 225 000 000 euros. À cela s'ajoutent les frais relatifs à une hausse des salaires suite à une augmentation de l'indice concernant l'échelle mobile des salaires ou toute autre modification de la législation ayant un impact sur la masse salariale. Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée.

(2) Les dépenses engagées au titre des frais liés à l'extension de l'infrastructure visés à l'article 1^{er} ne peuvent dépasser le montant de 7 400 000 euros. Ce montant correspond à la valeur 821,57 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 2019. Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée.

Art. 3. Les dépenses visées à l'article 2 sont à charge des crédits de la Direction de la défense.

Luxembourg, le 14 janvier 2021

La Présidente-Rapporteuse,
Stéphanie EMPAIN

¹ Organisation du Traité de l'Atlantique nord (NATO – North Atlantic Treaty Organization)