

N° 8389 /4

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

autorisant le Gouvernement à financer l'acquisition et le soutien logistique du matériel roulant pour les besoins de l'Armée luxembourgeoise

* * *

**Rapport
de la Commission de la Défense
(4.11.2024)**

* * *

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

* * *

I. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 31 mai 2024 par la 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'un check de durabilité et, en tant que document de dépôt complémentaire, d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les futurs véhicules de l'Armée luxembourgeoise ont été présentés à la Commission de la Défense dans sa réunion du 8 mai 2024.

Le 12 juillet 2024, le Conseil d'État a rendu son avis sur le projet de loi.

En date du 31 juillet 2024, il a été saisi d'amendements gouvernementaux et a émis son avis complémentaire le 8 octobre 2024.

Dans sa réunion du 16 octobre 2024, la Commission a désigné son président rapporteur du projet de loi et a examiné les avis du Conseil d'État et les amendements gouvernementaux.

Le présent rapport a été adopté le 4 novembre 2024.

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi 8389 vise à autoriser le Gouvernement à financer l'acquisition du matériel roulant, des sous-systèmes d'armes, de protection, de communication et fonctionnels et son soutien logistique nécessaire pour les besoins de l'Armée luxembourgeoise dans le cadre de la mise en place et de l'exploitation d'un bataillon de reconnaissance binational de la Belgique et du Luxembourg.

III. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Toile de fond

Dans des circonstances sécuritaires internationales ambiguës, volatiles et complexes, les politiques de sécurité et de défense européennes et transatlantiques se sont redirigées vers la défense collective, maintenue par une dissuasion crédible. En tant que membre de l'OTAN, le Luxembourg s'est également engagé à ajuster sa politique de défense et à adapter ses capacités militaires aux nouvelles réalités géopolitiques afin d'améliorer le niveau des capacités de l'Armée luxembourgeoise et de contribuer à l'effort commun de la dissuasion et de la défense collective avec les alliés de l'OTAN.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet du bataillon de reconnaissance binational de combat de type médian avec la Belgique. Fixé comme objectif par le processus de planification de défense de l'OTAN, le « NATO Defence Planning Process » (NDPP) en 2021, les ministres de la défense du Luxembourg et de la Belgique ont signé le 15 juin 2023 un accord de coopération sur la fondation et l'exploitation commune de ce bataillon de reconnaissance qui devrait être opératif d'ici 2030. Ce bataillon constitue le plus grand investissement dans l'histoire de l'Armée luxembourgeoise.

La mise en œuvre de ce projet s'inscrit non seulement dans les axes prioritaires du développement capacitaire repris dans les lignes directrices de la Défense luxembourgeoise à l'horizon 2035, mais répond aussi aux demandes capacitaires de l'UE et de l'OTAN et permettra une intégration plus profonde dans les structures en développement de l'OTAN et de l'UE sans négliger les intérêts et missions nationaux.

Le bataillon renforcera la coopération militaire avec la Belgique, mais lie l'Armée luxembourgeoise aussi plus étroitement à la France notamment, car les nouveaux véhicules acquis dans le contexte du bataillon belgo-luxembourgeois sont équipés de matériel compatible avec le programme français Scorpion, renforçant donc l'interopérabilité avec les forces de la Belgique et de la France. Il reste toutefois à noter que nonobstant une coopération approfondie avec la France et la Belgique, l'Armée luxembourgeoise restera capable d'honorer ses missions prévues par la loi.

Le bataillon binational belgo-luxembourgeois

Étant donné l'envergure du projet et sa nature binationale, la mise en place du bataillon de reconnaissance de combat médian nécessite des transformations importantes au niveau de la doctrine, du personnel, de l'organisation, de l'équipage, de la formation et de l'entraînement au sein de l'Armée luxembourgeoise. L'acquisition de nouveau matériel roulant de type médian, donc de véhicules équipés de roues plus robustes qui combinent l'agilité de véhicules légers avec la létalité et la capacité de survie des chars de combat, y constitue un pas majeur. Dans un premier temps, l'armée continuera à fournir deux compagnies de reconnaissance de type léger. C'est à partir de 2028, lors des premières livraisons des véhicules médians, que l'armée effectuera sa transition vers une structure de demi-bataillon, qu'elle s'est engagée à mettre à disposition au bataillon binational à l'horizon 2030. Ceci signifie que l'armée passera

de la structure actuelle à deux compagnies d'environ 240 militaires vers une structure de demi-bataillon d'environ 350 militaires opérationnels doté d'un état-major et d'une compagnie logistique.

Bien qu'elles ne soient pas encore strictement définies, les missions qu'un bataillon de reconnaissance de combat de type médian remplit sont la reconnaissance, la sécurisation des zones et le combat. Ceci figure comme une nouvelle mission pour l'Armée luxembourgeoise en ligne avec les demandes du nouveau concept stratégique de l'OTAN.

La gestion du bataillon est dirigée par un ensemble de règles, processus et directives établis en commun. Comme c'est le cas pour l'unité binationale d'avions de transport A400M, chaque sous-unité et le personnel, sous condition que les procédures internes du pays participant concerné soient respectées, peuvent être engagés pour les missions exécutées par l'unité binationale sans distinction d'appartenance. Les deux participants peuvent toutefois émettre des restrictions et réserves concernant l'utilisation du personnel et l'équipement national pour des opérations spécifiques.

En ce qui concerne le volet financier, les deux participants se sont engagés à prendre en charge la moitié des frais d'acquisitions communes éventuelles, d'exploitation, de fonctionnement et de soutien ainsi que de contribuer de manière équitable au niveau du personnel du bataillon.

Considérant la nature binationale du bataillon et donc l'intégration des composantes belges et luxembourgeoises, l'interopérabilité, donc la capacité d'agir ensemble de manière cohérente, efficace et efficiente est impératif pour le succès du bataillon. L'interopérabilité, qui s'étend sur trois dimensions complémentaires qui se renforcent mutuellement, à savoir le domaine humain, le domaine procédural et le domaine technique, constitue un multiplicateur capacitair transversal qui influence positivement les aspects opérationnels, la réactivité, la résilience et la capacité de survie du bataillon et permet à ce dernier d'opérer sans grande préparation additionnelle au sein d'un groupement tactique interarmes combiné. Ce facteur a ainsi été décisif dans la sélection des modèles lors du processus d'acquisition du nouveau matériel roulant pour l'Armée luxembourgeoise.

Caractéristiques du matériel roulant et procédures d'acquisition

Ce projet de loi a pour but d'autoriser le financement de l'acquisition du matériel roulant suivant, nécessaire pour la mise en place du bataillon binational de reconnaissance de combat médian :

- A. des véhicules de combat et d'appui au combat :
 - 16 véhicules blindés multi-rôles (VBMR) GRIFFON ;
 - 38 engins blindés de reconnaissance et de combat (EBRC) JAGUAR ;
 - 5 véhicules blindés multi-rôles légers (VBMR-L) SERVAL ;
- B. des véhicules logistiques d'appui au combat :
 - 2 véhicules de recouvrement blindés ;
 - 3 dépanneuses blindées ;
 - 50 camions multi-purpose logistic support truck (MLST) ;
- C. des véhicules et wagons logistiques :

- 24 camions transporteurs de char ;
- 48 wagons polyvalents surbaissés (WAPS).

L'acquisition de ces véhicules médians permet à l'Armée luxembourgeoise d'augmenter son potentiel de combat et donc de contribuer à la défense collective et remplir le principe de solidarité de l'OTAN, notamment par une présence dans des pays-membres de l'OTAN avec des « boots on the ground ». Il est également envisagé d'acquérir des sous-systèmes d'armes, de protection, de communication et fonctionnels, qui diffèrent en fonction du type de matériel roulant, mais sont nécessaires pour l'utilisation et l'opération du matériel roulant procuré. Les dépenses prévues dans le contexte du présent projet de loi s'élèvent à 2 616 180 000 euros (TVA non comprise), dont 1 300 910 000 euros pour l'acquisition du matériel roulant, y compris ses sous-systèmes d'armes, de protection, de communication et fonctionnels et 1 315 270 000 euros pour le soutien logistique du matériel roulant, y compris ses sous-systèmes d'armes, de protection, de communication et fonctionnels.

La durée de vie prévue du matériel est de 30 ans et inclut les mises à niveau et modernisations en fonction des développements technologiques nécessaires, qui ne sont toutefois pas prévisibles. Ceci explique l'inclusion de l'enveloppe couvrant les dépenses pour les mises à niveau des sous-systèmes dans le projet de loi.

La décision de s'aligner avec la Belgique et d'acquérir le même type de véhicule médian qui est en voie d'acquisition par l'armée belge, équipé de sous-systèmes compatibles avec le programme Scorpion, qui vise à créer un système de combat collaboratif, a été prise dans l'esprit d'atteindre une interopérabilité maximale. Ce même motif explique aussi la décision prise de remplacer les PRV (« Dingos ») vétustes par des CLRV, qui seront ainsi intégrés dans le bataillon binational et sont donc complémentaires au matériel roulant médian. Le matériel acquis dans le cadre de la mise en œuvre du bataillon sera géré de manière commune, ce qui renforcera davantage l'interopérabilité et simplifiera l'appui logistique.

L'acquisition du matériel roulant et des sous-systèmes respectifs se fera en accord avec les règles des marchés publics conformément aux lois applicables. Vu que la Belgique a déjà effectué des acquisitions dans ce cadre, le Luxembourg pourrait se greffer sur ce processus d'acquisition et de financement en cours.

Finalement, il reste à noter que la mise en place du bataillon de reconnaissance binational nécessitera aussi des infrastructures adéquates, dont les études sont en cours. Une estimation de budget n'est donc à ce stade pas encore disponible. Il en est de même pour les besoins et le stockage de munitions et les coûts d'acquisition des simulateurs pour le matériel roulant, qui ne sont donc pas inclus dans la loi présente, mais feront l'objet de futures lois de financement distinctes.

IV. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 12 juillet 2024, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au projet de loi, citant l'exigence constitutionnelle selon laquelle une loi spéciale de financement est obligée à déterminer, avec toute précision, l'affectation de l'enveloppe financière que la Chambre des Députés est sollicitée d'autoriser, ce qu'il ne considérait pas comme rempli.

Dans son avis complémentaire du 8 octobre 2024, le Conseil d'État n'a pas été en mesure de lever son opposition formelle, mais a indiqué qu'il « pourrait toutefois d'ores et déjà marquer son accord avec la suppression des termes « d'environ » » à l'article 3 du projet de loi.

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article a pour objet d'autoriser le Gouvernement à financer l'acquisition et le support logistique du matériel roulant pour les besoins de la Lëtzebuenger Arméi dans le cadre du bataillon binational de reconnaissance de combat de type médian.¹ Le matériel pourra être utilisé aussi pour les besoins nationaux de l'Armée.

La Commission a conscience qu'on se trouve à un tournant d'époque, où il s'agit de la crédibilité du Luxembourg en tant qu'État membre solidaire de l'OTAN. L'acquisition concernée représente le plus grand investissement dans l'histoire de la Lëtzebuenger Arméi.

La mise en œuvre du bataillon binational nécessite nombre d'autres projets, précisément des projets d'infrastructures « pour l'administration, l'instruction, le logement, le stationnement, le maintien et la remise en condition du matériel roulant », suivant l'exposé des motifs. Ces projets ne sont pas inclus dans l'enveloppe financière pour le matériel roulant, de même que l'acquisition et le stockage de munitions, ainsi que l'acquisition et l'exploitation de moyens de simulation.

Articles 2 et 3

L'article 2 indique le montant maximal des dépenses qui peuvent être engagées sur base de l'article 1^{er}, tandis que l'article 3 détermine la répartition du montant entre l'acquisition et le soutien logistique du matériel roulant.

La durée de vie du matériel est estimée à 30 ans. Comme il est impossible de déterminer avec précision les coûts de la modernisation, qui s'imposera sur base de l'évolution technologique, le montant global des dépenses inclut les mises à niveau des sous-systèmes et la maintenance contractuelle du matériel, les différents montants y relatifs indiqués par la fiche financière étant des estimations. Tous les montants se basent sur les chiffres et informations aujourd'hui disponibles. Les technologies militaires évoluant constamment, il importe de pouvoir s'adapter aux exigences et aux défis futurs.

L'acquisition du matériel se fera avec la Belgique pour simplifier ce processus, le but étant l'opérationnalité du bataillon binational pour 2030 conformément à l'objectif capacitaire proposé par l'OTAN aux deux pays.

Dans son avis du 12 juillet 2024, le Conseil d'État s'est opposé formellement au libellé de l'article 2. Celui-ci ne répond pas à « l'exigence constitutionnelle d'une loi spéciale de financement (...) de déterminer avec toute la précision l'affectation de l'enveloppe financière qu'il est demandé à la Chambre des députés d'autoriser », puisqu'il « prévoit une enveloppe globale, sans que le coût de l'acquisition du matériel roulant et le coût du financement du soutien logistique puissent être déterminés individuellement. Ainsi, en prévoyant une enveloppe globale sans distinguer entre les dépenses en capital découlant de l'acquisition du matériel et les dépenses de fonctionnement subséquentes en relation avec ce même matériel, la loi en projet ne saurait être lue comme satisfaisant à la condition de spécialité requise par l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution. ».

Comme des changements peuvent se produire au cours d'une période tellement longue, celle de la durée de vie du matériel – ces changements concernant notamment les conditions

¹ Cf. présentation détaillée au procès-verbal 9 de la réunion du 8 mai 2024

internationales inhérentes au matériel roulant ou encore les coûts de fonctionnement qui dépendent, entre autres, de l'état d'usure des véhicules -, sans toutefois modifier le montant global des dépenses, les auteurs du projet de loi ont voulu se donner une flexibilité minimale en proposant à l'amendement gouvernemental du 31 juillet 2024 de l'article 3 du projet de loi de mettre pour les deux catégories de dépenses les mots « d'environ » devant le montant de chacune.

L'estimation approximative ainsi faite des dépenses n'a cependant pas permis au Conseil d'État de lever son opposition formelle. Dans son avis complémentaire du 8 octobre 2024, il approuve que la précision quant aux coûts individuels a été apportée à l'article 3 du projet de loi relatif à l'imputation des dépenses, au lieu de l'article 2. L'article 3 amendé « définit désormais de manière distincte les coûts de l'acquisition du matériel et du financement du soutien logistique ». Toutefois, les coûts ne sont qu'approximatifs en raison des termes « d'environ ». Le Conseil d'État souligne que « Telle que libellée, la disposition impliquerait que les dépenses respectives pourraient être dépassées, ceci notamment au moyen d'un transfert entre les deux types de dépenses. Or, une telle façon de procéder n'est pas de nature à satisfaire à l'exigence constitutionnelle précitée. ». Le Conseil d'État « pourrait toutefois d'ores et déjà marquer son accord avec la suppression des termes « d'environ » et, le cas échéant, l'adaptation des montants en question ».

La Commission est consciente que la suppression des termes « d'environ » enlèvera la flexibilité visée et aura comme conséquence que les changements qui pourront intervenir en raison de l'évolution du matériel devront se faire par des modifications de la future loi.

Tout en tenant compte des conséquences de la proposition du Conseil d'État – perte de flexibilité et obligation de légiférer ponctuellement par la suite, le cas échéant -, la Commission met l'accent sur une entrée en vigueur rapide de la future loi pour faire avancer les travaux relatifs au bataillon binational et se rallie par conséquent au Conseil d'État.

* * *

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 :

8389

Projet de loi autorisant le Gouvernement à financer l'acquisition et le soutien logistique du matériel roulant pour les besoins de l'Armée luxembourgeoise

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à acquérir le matériel roulant, y compris ses sous-systèmes d'armes, de protection, de communication et fonctionnels ainsi qu'à financer son soutien logistique, pour les besoins de l'Armée luxembourgeoise dans le cadre de la mise en place et de l'exploitation conjointe d'un bataillon de reconnaissance binational belgo-luxembourgeois.

Art. 2. (1) Les dépenses engagées au titre du projet visé à l'article 1^{er} ne peuvent pas dépasser le montant de 2 616 180 000 euros TVA non comprise, à prix constants aux conditions économiques de mars 2024.

(2) Déduction faite des dépenses déjà engagées par le pouvoir adjudicateur, ce montant est adapté en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation national et correspond

à la durée de vie du matériel roulant, y compris ses sous-systèmes d'armes, de protection, de communication et fonctionnels, estimée à trente ans à partir de la livraison.

Art. 3. (1) Les dépenses occasionnées par l'acquisition du matériel roulant, y compris ses sous-systèmes d'armes, de protection, de communication et fonctionnels représentent un coût de 1 300 910 000 euros et sont liquidées à la charge du Fonds d'équipement militaire.

(2) Les dépenses occasionnées par le soutien logistique du matériel roulant, y compris ses sous-systèmes d'armes, de protection, de communication et fonctionnels représentent un coût de 1 315 270 000 euros et sont liquidées à la charge des crédits de l'Armée luxembourgeoise.

Luxembourg, le 4 novembre 2024

Le Président-Rapporteur,
Guy ARENDT