

II. Exposé des motifs

Conformément à 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, le présent règlement grand-ducal a pour objet d'autoriser la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission EUTM de l'Union européenne au Mali et de fixer le nombre maximal de membres de l'Armée luxembourgeoise déployés en permanence dans le cadre de la mission.

Le premier règlement grand-ducal déterminant la participation luxembourgeoise à la mission EUTM Mali a été pris en date du 6 mars 2013.

Entre mars 2013 et septembre 2016 un sous-officier instructeur luxembourgeois était intégré dans une unité multinationale d'instruction « Infanterie » au camp d'entraînement de Koulikoro.

De juillet 2013 à mai 2014 un caporal et un sous-officier luxembourgeois ont rempli une fonction de soutien administratif et logistique au sein du détachement d'appui logistique de la compagnie de protection belge du camp de Koulikoro.

En 2016, un officier a occupé une fonction de conseiller dans le domaine des Ressources Humaines dans le cadre de la mission de conseil et d'assistance à la chaîne de commandement (Advisory Task Force) des forces armées maliennes à Bamako, suite à l'invocation de l'article 42(7) du TUE par la France suite aux attentats de Paris du 13 novembre 2015.

Pendant le troisième mandat, l'Armée luxembourgeoise a occupé 2 postes de sous-officier de fin septembre 2016 au 18 mai 2017, avec des rotations de 4 mois, à savoir :

- un sous-officier (Plans Instructor) au sein du Leader Education Team au camp d'entraînement de Koulikoro. Cette équipe est impliquée dans la formation des officiers et sous-officiers de l'Armée malienne à savoir le leadership, la tactique, et les principes militaires, le droit des conflits armés et la planification de l'instruction. Dans ce cadre, le sous-officier a participé à des formations et entraînements à Koulikoro ainsi qu'à des unités mobiles de formation et de conseil. Dans la pratique, cette fonction implique de fournir une instruction, non seulement dans le cadre des écoles militaires, mais aussi au profit des bataillons maliens. En effet, une certaine flexibilité, en fonction des possibilités des forces armées maliennes, est de rigueur dans cette mission.
- un sous-officier administratif au sein de l'Advisory Task Force. Cette section est chargée de conseiller la Défense malienne dans la mise en œuvre de la loi de programmation militaire, et fournit ainsi des conseillers en planification et opérations, doctrine et formation, chaîne de commandement, renseignement, gestion des ressources humaines, du matériel et du budget, gestion de projets, systèmes de communication et d'information. Mise à part le conseil et l'assistance au niveau central (stratégique), elle participe aussi à des missions de conseil décentralisées au niveau des régions militaires et des régiments qui y sont stationnés.

Plus de 10 000 militaires de l'armée malienne ont déjà été entraînés par EUTM. Vu l'engagement soutenu des unités maliennes en opération, la priorité est mise sur la préparation opérationnelle à court terme. Les entraînements et cours offerts sont variés et vont de l'entraînement de base à l'entraînement au niveau d'une compagnie interarmes, en passant par des cours spécialisés tels que génie, mortiers, tireurs

d'élite, logistique, etc. Au niveau de l'éducation des cadres, EUTM organise des cours pour instructeurs, ainsi que des cours « commandant de compagnie » et enseigne le leadership dans les écoles de formation d'officiers et de sous-officiers.

Crise malienne de 2012-13 et engagement de l'Armée luxembourgeoise dans EUTM Mali

Depuis janvier 2012, le Mali est en proie à une importante insurrection d'islamistes et d'indépendantistes pro-Azawad au Nord du Mali qui a donné lieu, en mars 2012, à un coup d'État. Une médiation internationale a permis de mettre en place un gouvernement de transition, mais la situation sécuritaire s'est détériorée gravement en janvier 2013. À la demande des autorités de transition maliennes, la France est intervenue dans le cadre de l'Opération Serval. Sous l'égide de la CEDEAO, le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé la mise en place de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA). De son côté, l'UE a mis en place la mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali).

Actuellement, le Luxembourg fournit deux sous-officiers, le premier dans une fonction administrative au sein de l'ATF (Advisory Task Force) à Bamako et le deuxième au sein de l'ETTF (EUTM Education and Training Task Force) à Koulikoro. À titre de *renforcement des capacités pour la sécurité et le développement* (CBSD)¹, la Direction de la Défense a également fourni des contributions financières permettant entre autres la mise en place d'un logiciel de gestion de l'équipement des Forces armées maliennes (FaMa) et l'achat de trousseaux de premiers secours pour les militaires maliens.

L'Armée malienne continue à être sous forte pression (engagement prolongé des unités, problèmes d'entraînement, de stabilité, de commandement, de disponibilité de matériel), alors que la situation sécuritaire s'est détériorée, en particulier dans le centre du pays. L'appui fourni par EUTM devrait donc encore rester nécessaire pour bon bout de temps.

L'insécurité persistante dans le nord et au centre du Mali, alimentée par le terrorisme, la radicalisation et la criminalité organisée transnationale menace l'intégrité territoriale ainsi que le développement social et économique du pays. La restauration d'une paix durable au Mali est essentielle pour la stabilité de la région sahélienne et plus largement pour l'Afrique et l'Europe.

Engagement « 3D » du Luxembourg au Sahel et au Mali

Le Sahel figure parmi les régions prioritaires de la politique étrangère luxembourgeoise. Depuis l'établissement en 1987 des premières relations de coopération au développement avec le Sénégal, le Luxembourg vise à apporter à la fois un engagement qualitatif et quantitatif qui se traduit par des impacts concrets sur le terrain. L'engagement du Luxembourg au Sahel est l'exemple phare de sa politique des « 3D » associant diplomatie, défense et développement.

¹ Ce concept, qui est une application concrète du nexus sécurité-développement, doit permettre à l'UE de ne pas devoir se limiter à former et conseiller, mais aussi à pourvoir les forces armées en équipements avec l'objectif global de leur permettre d'agir de manière réellement autonome.

Avec une présence diplomatique sur le terrain dans tous nos pays partenaires sahéliens (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal), le Luxembourg dispose d'informations de première main et a acquis un savoir-faire tant à travers des actions bilatérales que régionales.

Doté d'une enveloppe de 61 millions €, le troisième programme indicatif de coopération (PIC) Mali – Luxembourg (2015 – 2019) se concentre sur le développement rural et la sécurité alimentaire, la formation et l'insertion professionnelle ainsi que sur un volet politiquement sensible, à savoir la décentralisation et la bonne gouvernance. Il intervient au Sud du pays mais aussi au Nord où l'engagement traditionnel de la Coopération luxembourgeoise dans la région de Kidal se poursuit et s'élargit sur la région de Gao.

Le Luxembourg est resté aux côtés de ses pays partenaires au Sahel pendant les graves crises politico-militaires qu'ils ont eu à traverser au cours des dernières années, que ce soit au Niger, au Mali ou au Burkina Faso. L'action en matière de développement a été complétée au cours des dernières années par un engagement plus intense en matière de sécurité et de défense. Outre la participation de l'Armée luxembourgeoise à EUTM Mali, le Luxembourg s'est également impliqué au niveau des missions civiles de l'UE (EUCAP Sahel Niger et EUCAP Sahel Mali), tant par le détachement d'agents de la Police grand-ducale, que par le financement d'équipements et d'infrastructures.

Soutien luxembourgeois à la Force conjointe du G5 Sahel

Créé en 2014, le G5 Sahel ou « G5S » est un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale en matière de politiques de développement et de sécurité. Lors de leur sommet à Bamako le 6 février 2017, les chefs d'Etat des pays du G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad) ont annoncé leur décision de créer une Force régionale forte de 5.000 personnes pour combattre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée.

Le Luxembourg a décidé de soutenir cette Force conjointe en contribuant au financement du soutien médical à la Force et à la création d'un hôpital de campagne à Sévaré, au Mali. Le Luxembourg se tient prêt à contribuer au transport stratégique de la Force conjointe et continue à examiner les possibilités de soutenir la force conjointe des pays du G5 dans le cadre des relations UE-G5.

Mandat de EUTM Mali

Dans le cadre du troisième mandat de l'EUTM Mali, la zone d'engagement de la mission a été étendue jusqu'à la boucle du Niger et inclut également les villes de Gao et Tombouctou. La mission a décentralisé progressivement ses activités pour mieux accompagner la formation et l'instruction des unités maliennes et permettre aux forces maliennes de prendre plus de responsabilités au sein de leur propre système de formation et d'entraînement. A cet effet, après une évaluation de la situation sécuritaire, des unités mobiles de formation et de conseil, renforcées d'éléments de protection de la force et soutenues par un dispositif médical, peuvent être déployées dans les différentes garnisons des forces maliennes se trouvant dans la zone d'action d'EUTM, qui comprend le sud du Mali et remonte jusqu'à la boucle du Niger (villes de Gao et Tombouctou incluses). En parallèle, l'entraînement a continué au camp de Koulikoro.

En accord avec les autorités gouvernementales maliennes, EUTM Mali poursuit sa mission visant à contribuer à la restauration des capacités militaires des FAMA. Le but est qu'elles redeviennent capables de mener des opérations pour rétablir l'intégrité territoriale du Mali, protéger la population et réduire la menace terroriste.

Pour répondre aux besoins opérationnels des FAMA, l'EUTM Mali assurera :

- Un appui général à l'entraînement.
- Le conseil et l'entraînement de la chaîne de commandement, de la chaîne logistique et des ressources humaines, de même que l'instruction dans le domaine du droit humanitaire et des conventions internationales.
- Une contribution, à la demande du Mali et en coordination avec la MINUSMA, au processus de Désarmement, Démobilisation et de Réintégration (DDR) encadré par les Accords de Paix, en conduisant des sessions d'entraînement qui faciliteront l'insertion du personnel réintégré au sein des FAMA.

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

Lors du quatrième mandat, l'entraînement des cadres, essentiel en vue du transfert progressif de la gestion sécuritaire aux autorités maliennes, devrait rester une priorité. Dans ce contexte, une priorisation de la formation au leadership dans les écoles militaires et un renforcement du conseil de la chaîne de commandement au niveau central et régional sont a priori attendus. Un appui à la force conjointe du G5 Sahel pourrait également devenir un pilier supplémentaire. L'Espagne sera nation cadre à partir de janvier 2018, avant l'Allemagne qui endossera ce rôle à la fin de 2018.

Missions du personnel luxembourgeois

Le Luxembourg a participé depuis la première rotation à la formation des FaMa avec un sous-officier instructeur. En réponse à l'invocation de l'article 42 (7) du TUE par la France en novembre 2015, un officier luxembourgeois avait rejoint la mission de janvier à mai 2016, agissant comme conseiller en ressources humaines. Le poste de sous-officier instructeur précité a été radié fin septembre 2016 suite à la restructuration imposée par le nouveau plan de mission. Depuis le 1^{er} octobre 2016, le Luxembourg fournit deux sous-officiers, le premier dans une fonction administrative au sein de l'ATF (Advisory Task Force) à Bamako et le deuxième au sein du LET (Leader Education Team) à Koulikoro (RGD du 05 juillet 16).

III. Texte du projet de règlement grand-ducal

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

Vu 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;

Vu la fiche financière;

Vu la décision du Gouvernement en Conseil du 9 mars 2018 et après consultation le 12 mars 2018 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration de la Chambre des députés;

Notre Conseil d'État entendu;

De l'avis de la Conférence des présidents de la Chambre des députés;

Sur le rapport de Notre Ministre des Affaires étrangères et européennes, de Notre Ministre des Finances et de Notre Ministre de la Défense et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

Art. 1^{er}. L'article 1^{er} du règlement grand-ducal modifié du 6 mars 2013 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission EUTM est modifié comme suit:

« Art. 1^{er}. Le Luxembourg participera à la mission militaire de formation de l'Union européenne mise en place au Mali pendant la période du 19 mai 2018 au 18 mai 2020 au plus tard. »

Art. 2. L'article 2 du même règlement est remplacé comme suit:

« Art.2. La contribution luxembourgeoise comprend au maximum 10 militaires par rotation. Ceci n'inclut pas le personnel en inspection ou en visite, ni la présence simultanée de 2 contingents lors de la relève. »

Art. 3. L'article 4 du même règlement est remplacé comme suit:

« Art. 4. La mission des membres de l'Armée consiste à remplir des fonctions d'instruction, de soutien, de protection, (y inclus par l'acquisition du renseignement) ainsi que des postes d'état-major, de conseil et d'assistance. »

Art. 4. Notre Ministre des Affaires étrangères et européennes, Notre Ministre des Finances et Notre Ministre de la Défense sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

IV. Commentaire des articles

L'article 1er autorise la prolongation de la participation du Luxembourg à cette mission d'entraînement, de formation et de conseil jusqu'au 18 mai 2020 au plus tard.

Compte tenu de la décision du Conseil de l'Union européenne de prolonger la mission jusqu'au 18 mai 2020 (TBC, décision attendue pour mars), le Gouvernement estime utile de prolonger la présence actuelle de militaires luxembourgeois. Le rétablissement de la sécurité et d'une paix durable au Mali constitue un enjeu majeur pour la stabilité de la région sahélienne et donc le voisinage sud de l'Europe permettant de s'attaquer aux causes profondes du phénomène de la migration en provenance du continent africain.

L'article 2 fixe le nombre maximal de membres de l'Armée déployés en permanence dans le cadre de la mission.

Selon la planification actuelle, il est prévu de maintenir le poste de sous-officier instructeur à Koulikoro.

Le deuxième poste (sous-officier administratif à Bamako) sera abandonné au profit de l'envoi d'un officier supérieur ayant une fonction de conseiller dans cette même équipe. Il est prévu d'alterner ce détachement avec l'Armée belge (1 rotation sur 2 pour l'Armée luxembourgeoise).

Le sous-officier effectuera a priori des tours de rôle de 4 mois, l'officier éventuellement des tours de rôle de 6 mois.

En fonction de l'évolution de la mission et de l'apparition de besoins additionnels, l'adaptation de l'article 2 permettra à l'armée de déployer temporairement du personnel additionnel pour accomplir les différentes tâches énumérées à l'article 4 sans toutefois dépasser l'effectif maximum autorisé.

Des inspections ou visites, que ce soit d'initiative ou en accompagnement d'une délégation étrangère (p.ex. belge), d'une durée en général de quelques jours ne seront pas considérées comme un dépassement de l'effectif maximal. Il en va de même pour les relèves lors des rotations, ou pour la remise-reprise des postes, qui peuvent faire en sorte que l'effectif soit doublé pendant une durée de quelques jours.

L'article 4 définit la mission remplie par les membres de l'Armée luxembourgeoise dans le cadre de leur participation à l'EUTM Mali.

Comme indiqué ci-dessus, les militaires de l'Armée luxembourgeoise ont déjà revêtu des fonctions d'instructeurs, ainsi que des postes d'état-major dans le domaine du conseil et de l'assistance. A côté de ce volet d'assistance et d'entraînement qui se fait directement au profit des forces armées maliennes, la mission doit également disposer d'éléments de soutien (que ce soit d'ordre administratif, logistique, médical ou par la fourniture de moyens de communication) et de protection. Ainsi, 2 militaires ont déjà occupé des fonctions de soutien au sein de la compagnie de protection. Ces postes sont identifiés d'un commun accord par le commandement de la mission et l'état-major de l'Armée luxembourgeoise lors des conférences de génération de forces. Une certaine flexibilité est donc souhaitée, car tout dépend des contributions des autres et des problèmes de remplissage de l'organigramme constatés lors de ces conférences.

Ainsi en particulier, après 2019, une éventuelle contribution en moyens de communication, en drones d'observation ou en personnel d'état-major pourrait être opportune. Tenant compte des autres engagements de l'Armée, de la situation internationale et des différentes conférences de génération de forces, y compris les contributions des armées partenaires telles que l'Armée belge, il est beaucoup trop tôt à ce stade pour pouvoir faire une planification concrète. La reformulation de l'article 4 et la reformulation des effectifs mentionnés dans l'article 2, permettent d'en tenir compte.