



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la défense

Projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)

I.	Texte du projet du règlement grand-ducal	p. 2
II.	Exposé des motifs	p. 3-6
III.	Commentaire des articles	p. 7-8
IV.	Fiche financière	p. 9
V.	Fiche d'impact	Annexe

I. 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 décision du Gouvernement en conseil du 22 novembre 2019 et après consultation le xx yyyy 2019 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile et de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense de la Chambre des députés ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

Vu 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 de la Défense et de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Vu la fiche financière ;

Arrêtons:

Art. 1^{er}. Le Luxembourg participe à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) pendant la période du 1^{er} février 2020 au 31 mars 2022 au plus tard.

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 deux contingents lors de la relève.

Art. 3. Sur proposition du chef d'état-major de l'Armée, le ministre ayant la Défense dans ses attributions désigne les membres de l'Armée luxembourgeoise participant à la mission et détermine la durée maximale de leur affectation.

Art. 4. La mission des membres de l'Armée consiste à mettre en œuvre des systèmes de communication satellitaires, à occuper des postes d'état-major ou de soutien administratif, logistique ou médical.

Art. 5. Les membres de l'Armée luxembourgeoise ont droit à l'indemnité mensuelle spéciale non imposable et non pensionnable, prévue à l'article 9 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

Art. 6. Les membres de l'Armée luxembourgeoise peuvent, sur décision du ministre ayant la Défense dans ses attributions, bénéficier d'un congé spécial de fin de mission d'un maximum de cinq jours.

Art. 7. Notre ministre des Affaires étrangères, 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.

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 projet de règlement grand-ducal a pour objet d'autoriser la participation de l'Armée luxembourgeoise (AL) à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

Toile de fond et mission de la MINUSMA

À partir de janvier 2012, le Mali était en proie à une importante insurrection d'islamistes et d'indépendantistes pro-Azawad au Nord du Mali qui donna lieu, en mars 2012, à un coup d'État. Une médiation internationale permettait de mettre en place un gouvernement de transition, mais la situation sécuritaire se détériorait gravement en janvier 2013. À la demande des autorités de transition maliennes, la France intervint dans le cadre de l'Opération Serval. À la demande de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, le Conseil de sécurité de l'ONU autorisa la mise en place de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA). De son côté, l'UE mit en place la mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali). Le 1er juillet 2013, la MINUSMA prit le relais de la MISMA. Etablie par la résolution 2100 du 25 avril 2013 du Conseil de sécurité des NU, la MINUSMA reçut comme mission de contribuer à la mise en œuvre de la feuille de route pour la transition, y compris le dialogue national et le processus électoral, de stabiliser les principales agglomérations et de contribuer au rétablissement de l'autorité de l'État.

La mission a été prorogée successivement par les résolutions suivantes : résolution 2164 (2014), résolution 2227 (2015), résolution 2295 (2016), résolution 2364 (2017), résolution 2423 (2018) et résolution 2480 (2019). Elle agit en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Les **tâches prioritaires** suivantes ont été attribuées à la MINUSMA par le Conseil de sécurité:

a) (priorité stratégique) appuyer la mise en œuvre par le Gouvernement, les groupes armés la Plateforme et la Coordination, ainsi que par d'autres parties prenantes maliennes, de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, c.-à-d.

- appuyer les réformes politiques et institutionnelles prévues par l'Accord, en particulier les efforts du Gouvernement visant à rétablir et étendre effectivement l'autorité de l'État et l'état de droit sur tout le territoire ;

faciliter l'application d'une stratégie globale dirigée sur le plan politique par le Mali afin de protéger les civils, de réduire les violences intercommunautaires et de rétablir l'autorité et la présence de l'État ainsi que les services sociaux de base dans le centre du Mali ;

- appuyer les mesures de défense et de sécurité prévues, notamment en appuyant et supervisant le cessez-le-feu, en appliquant des mesures de contrôle relatives aux mouvements et à l'armement des groupes armés signataires, et en rendant compte des violations du cessez-le-feu;

- soutenir le déploiement de patrouilles de sécurité mixtes dans le nord du Mali ;
- soutenir le cantonnement, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des groupes armés ;
- soutenir le redéploiement des Forces de défense et de sécurité maliennes dans le nord du Mali, y compris en apportant un soutien de planification, opérationnel et logistique dans le domaine des transports et de l'évacuation sanitaire ;
- veiller à la cohérence des efforts internationaux, afin de reconstruire le secteur malien de la sécurité dans le cadre défini par l'Accord ;
- appuyer la mise en œuvre des mesures de réconciliation et de justice, entre autres par l'appui aux travaux de la Commission d'enquête internationale, l'appui aux agents de la justice et de l'administration pénitentiaire ainsi qu'aux autorités intérimaires du nord et du centre du pays, pour mettre en détention, poursuivre et condamner les personnes dans le cadre d'infractions liées au terrorisme, d'atrocités de masse ou d'activités liées à la criminalité transnationale organisée ;
- concourir à l'organisation d'élections et de référendums constitutionnels.

b) soutenir le redéploiement des Forces de défense et de sécurité maliennes dans le centre du Mali, y compris en apportant un soutien de planification, opérationnel et logistique dans le domaine des transports et de l'évacuation sanitaire.

c) user de ses bons offices en vue de la réconciliation.

d) protéger les civils (en particulier femmes et enfants), notamment contre les menaces asymétriques. A cet effet, la Mission doit entre autres stabiliser les principales agglomérations et les zones où les civils sont en danger, notamment dans le nord et le centre du Mali, anticiper, écarter et contrer les menaces, y compris par des patrouilles énergiques, atténuer les risques auxquels sont exposés les civils avant, pendant et après toute opération militaire; empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones, en ne menant d'opérations directes qu'en cas de menaces graves.

e) promouvoir les droits de l'homme en aidant les autorités maliennes à poursuivre les responsables ayant violé les droits de l'homme et le droit international humanitaire, et en contribuant aux activités de prévention.

f) contribuer à créer les conditions de sécurité indispensables à l'acheminement de l'aide humanitaire

Ses **tâches secondaires** sont :

- a) contribuer à la création d'un environnement sûr pour soutenir les projets de stabilisation ;
- b) aider les autorités maliennes dans le retrait et la destruction des mines et engins explosifs et dans la gestion des armes et munitions;
- c) coopérer avec les comités des sanctions.

La **situation sécuritaire** est restée complexe dans le nord et le centre du Mali. Les attaques perpétrées par des groupes terroristes, principalement dans le nord du Mali, ont continué de viser les forces de défense et de sécurité nationales, la MINUSMA et les forces internationales au moyen d'engins explosifs improvisés, de tirs de roquettes et de mortiers et de tirs d'armes légères. Les combats entre les groupes

armés et leurs communautés respectives ont conduit à de violents affrontements dans les régions de Gao, Ménaka et Tombouctou.

Dans le centre du Mali (région de Mopti), les conflits intercommunautaires, exacerbés par la présence de groupes extrémistes profitant de ces tensions, ont fait de nombreuses victimes civiles et détruit les moyens de subsistance pendant la période considérée. Ce qui explique que cette région soit mentionnée spécifiquement dans le mandat de la MINUSMA.

La situation au Mali, aggravée par une criminalité transnationale organisée, continue ainsi de poser une menace grave et immédiate pour la population de l'ensemble du Mali et la stabilité entière de la région du Sahel, menant à des flux migratoires importants déstabilisant entre-temps l'Europe entière. La restauration d'une paix durable au Mali est ainsi essentielle pour la stabilité de la région sahélienne et plus largement pour l'Afrique et l'Europe.

Outre la MINUSMA, les forces de sécurité et de défense suivantes sont présentes au Mali : les Forces maliennes, la Force conjointe du G5 Sahel, les forces françaises (Opération Barkhane) et les missions de l'Union européenne au Mali, ce qui impose une coordination entre les différents acteurs.

Structure de la MINUSMA

L'effectif maximal autorisé par le mandat est de 13 289 soldats et 1 920 membres de la police.

Ses effectifs actuels sont de quelque 12 500 militaires, 1 800 policiers et 1 200 civils. 55 pays sont contributeurs à la Force militaire. Les pays fournissant le plus de personnel sont le Burkina Faso, le Tchad et le Bangladesh. Le principal contributeur européen est l'Allemagne avec 372 militaires.

La MINUSMA est une mission multidimensionnelle et intégrée. Elle agit ainsi dans de nombreux domaines, sous la direction du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies au Mali et Chef de la MINUSMA, actuellement Monsieur Mahamat Saleh Annadif. Outre la Force militaire, commandée actuellement par un général suédois, et la Police des Nations Unies (UNPOL), un nombre important de fonctionnaires civils sont répartis entre plusieurs entités, telles la Division des Droits de l'Homme, l'Unité Environnement et Culture, les Divisions des Affaires Politiques, des Affaires Civiles, ou bien la Section des Affaires Judiciaires et Pénitentiaires.

Les militaires sont déployés sur 13 sites au Mali répartis en 5 secteurs régionaux, Nord, Sud, Centre, Est et Ouest. Le QG (quartier général) de la Force se trouve dans le secteur Sud à Bamako. Les autres postes de commandement régionaux sont Kidal, Gao, Tombouctou, Mopti-Sévaré.

La Force militaire de la MINUSMA se distingue donc de la mission de formation EUTM Mali (EU Training Mission) principalement par le fait d'être une mission exécutive (en conduisant des actions militaires relevant de la souveraineté d'un Etat) et en ayant tout le territoire du Mali comme zone d'action.

Historique de la participation de l'Armée luxembourgeoise au Mali et à la MINUSMA

L'Armée luxembourgeoise est présente au Mali depuis mars 2013 au sein de la mission de formation de l'Union européenne EUTM Mali, en occupant des postes à BAMAKO et KOULIKORO.

De juin 2018 à avril 2019, 3 pilotes et un officier médecin luxembourgeois ont participé en tant que membres de la Force militaire de la MINUSMA à BAMAKO dans le cadre du déploiement d'un avion de transport du type C-130 par le Royaume de Belgique au profit de la MINUSMA. Les pilotes ont été intégrés au Wing de transport aérien belge en vertu de l'arrangement de coopération signé le 25 janvier 2013 entre le Ministre de la Défense du Royaume de Belgique et le Ministre de la Défense du Grand-Duché de Luxembourg relatif à l'intégration, la mise en œuvre et le maintien des pilotes de transport luxembourgeois au sein de la composante air belge.

Participation à la MINUSMA envisagée à partir de février 2020

Le Gouvernement estime essentiel de participer à la MINUSMA. En effet, les rétablissements de la sécurité et d'une paix durable au Mali constituent un enjeu majeur pour la stabilité de la région sahélienne avec une répercussion directe pour l'Afrique et l'Europe. Il s'agit de s'attaquer aux causes profondes du phénomène de la migration en provenance du continent africain mais aussi du terrorisme et de la criminalité transnationale organisée.

Le Luxembourg entend ainsi mettre à disposition de la MINUSMA des capacités de transmission satellitaires GOVSAT permettant de relier les secteurs régionaux au quartier général. Le personnel de l'Armée luxembourgeoise est chargé de les mettre en œuvre.

La durée est initialement fixée à deux ans. Une évaluation sera menée le moment venu pour voir s'il est opportun de prolonger la participation à la Mission. La période mentionnée dépasse légèrement les 2 années pour permettre une flexibilité au niveau des dates de déploiement et de redéploiement le cas échéant, la coordination détaillée avec les Nations Unies étant encore en cours.

Au stade de la planification actuelle, il est prévu de déployer deux militaires, représentant une équipe mobile de communication satellitaire et un officier affecté à l'Etat-major de la Force militaire à BAMAKO. Pendant la phase initiale, un Contact Team (CT) de 2 personnes sera déployé en surplus des deux militaires pour une durée de 2-4 semaines. Le CT aura comme mission l'installation initiale des terminaux satellitaires.

Le détachement luxembourgeois sera intégré au contingent allemand et bénéficiera aussi potentiellement du soutien logistique de l'Armée belge. En fonction des coordinations que cela entraîne, de l'apparition de besoins additionnels et des opportunités et défis qui se présenteront lors de l'exécution de la mission, une souplesse est nécessaire pour pouvoir adapter le nombre de militaires dans la mission.

Des inspections ou visites, que ce soit d'initiative ou en accompagnement d'une délégation étrangère, d'une durée de quelques jours, ne seront pas prises en compte pour l'établissement de l'effectif maximal, autorisé à se trouver sur le théâtre d'opérations. Il en va de même des relèves lors des rotations, où la remise-reprise des postes implique un doublement de l'effectif sur quelques jours.

III. Commentaire des articles

L'article 1^{er} autorise la participation du Luxembourg à la MINUSMA et en fixe la durée. Le Gouvernement estime essentiel de participer à cette mission, en effet, les rétablissements de la sécurité et d'une paix durable au Mali constituent un enjeu majeur pour la stabilité de la région sahélienne avec une répercussion directe pour l'Afrique et l'Europe. Il s'agit de s'attaquer aux causes profondes du phénomène de la migration en provenance du continent africain mais aussi du terrorisme et de la criminalité transnationale organisée.

Le Luxembourg va ainsi mettre à disposition de la MINUSMA des capacités de transmission satellitaires GOVSAT permettant de relier les secteurs régionaux au quartier général. Le personnel de l'Armée luxembourgeoise est chargé de les mettre en œuvre.

La durée est initialement fixée à deux ans. Une évaluation sera menée le moment venu pour voir s'il est opportun de prolonger la participation à la Mission. La période mentionnée dépasse légèrement les 2 années pour permettre une flexibilité au niveau des dates de déploiement et de redéploiement le cas échéant, la coordination détaillée avec les Nations Unies étant encore en cours.

L'article 2 fixe le nombre maximal de membres de l'Armée déployés en permanence dans le cadre de la mission. Au stade de la planification actuelle, il est prévu de déployer deux militaires, représentant une équipe mobile de communication satellitaire et un officier affecté à l'Etat-major de la Force militaire à BAMAKO. Pendant la phase initiale, un Contact Team (CT) de 2 personnes sera déployé en surplus des deux militaires pour une durée de 2-4 semaines. Le CT aura comme mission l'installation initiale des terminaux satellitaires.

Le détachement luxembourgeois sera intégré au contingent allemand et bénéficiera aussi potentiellement du soutien logistique de l'Armée belge. En fonction des coordinations que cela entraîne, de l'apparition de besoins additionnels et des opportunités et défis qui se présenteront lors de l'exécution de la mission, une souplesse est nécessaire pour pouvoir adapter le nombre de militaires dans la mission.

Des inspections ou visites, que ce soit d'initiative ou en accompagnement d'une délégation étrangère, d'une durée de quelques jours, ne seront pas prises en compte pour l'établissement de l'effectif maximal, autorisé à se trouver sur le théâtre d'opérations. Il en va de même des relèves lors des rotations, où la remise-reprise des postes implique un doublement de l'effectif sur quelques jours.

L'article 3 définit la procédure de désignation du membre de l'Armée participant à la mission, conformément à la loi OMP.

L'article 4 définit la mission remplie par les membres de l'Armée :

Elle consiste à installer et à garder opérationnel les équipements satellitaires utilisés pour un besoin de commandement et contrôle (C2) pour relier les 5 sites et permettre à la MINUSMA l'utilisation d'un MINUSMA Mission Secure Network (MMSN).

L'équipe de l'Armée luxembourgeoise sera basée au camp du quartier général de la Force à BAMAKO, où se trouve le hub central. 4 stations secondaires se trouveront auprès des 4 postes de commandement régionaux à KIDAL, MOPTI-SEVARE, TOMBOUCTOU et GAO. Ceci permet de relier les 5 secteurs régionaux entre eux grâce à GOVSAT. La tâche de l'équipe consiste à maintenir le lien satellitaire opérationnel en veillant sur les stations au sol, en formant les équipes onusiennes en charge des stations secondaires et en se tenant prête à intervenir si nécessaire sur les stations secondaires.

Les moyens suivants seront acquis et déployés pour assurer la couverture GOVSAT :

- BAMAKO : 1 antenne de 2,4m de diamètre pouvant recevoir/émettre 13 Mbps (Megabits/seconde) en symétrique.
- TOMBOUCTOU, GAO ; KIDAL et MOPTI : par site une antenne de 1,5m de diamètre pouvant recevoir/émettre 2 ou 4 Mbps en symétrique suivant le site.
- En plus, une station portable mobile (1 Mbps) sera mise à disposition de la MINUSMA. Elle n'a pas vocation à être mise en œuvre par l'équipe de l'AL.

Quant à l'officier d'état-major, sa fonction exacte reste à être déterminée à l'heure actuelle.

Le détachement luxembourgeois sera intégré dans le contingent allemand faisant lui-même partie de la Force militaire de la MINUSMA.

L'article permet en plus (voir sub article 2) de participer au soutien logistique, administratif ou médical en appui au détachement allemand ou belge, si nécessaire.

L'article 5 concerne l'indemnité à laquelle ont droit les membres de l'Armée participant à la mission.

L'article 6 définit les modalités d'octroi des congés aux membres de l'Armée participant à la mission.

L'article 7 fixe les modalités d'exécution du règlement.

IV. Fiche financière

(en application des dispositions de l'article 79 de la loi du 8 juin 1999)

Intitulé du projet:

Projet de règlement grand-ducal relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

Ministère(s) initiateur(s): Ministère des Affaires étrangères et européennes / Direction de la Défense

L'incidence financière du présent projet de règlement concerne les frais pour le soutien vie dans les installations militaires, les frais de transport et de déploiement, le paiement des indemnités spéciales pour 3 militaires déployés simultanément (planification actuelle) pour la période allant du 01 février 2020 au 31 mars 2022 ainsi que l'acquisition d'équipements et la fourniture de capacité de communications.

Le montant total maximal est estimé à 5 millions € à imputer sur les lignes budgétaires 01.6.12.303 « Frais de participation aux missions de gestion de crise et autres missions », 01.6.11.300 « Indemnités spéciales allouées aux membres de l'Armée ou membres originaires au service de l'Armée engagés dans des missions de crise et autres missions », 01.6.11.070 « Rémunération des volontaires » et au Fonds d'équipement militaire.

V. Fiche d'évaluation d'impact (en annexe)