

N° 7178²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant approbation de l'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération en matière de défense aérienne contre les menaces aériennes non militaires, fait à Bruxelles le 16 février 2017

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(29.1.2018)

La commission se compose de : M. Marc ANGEL, Président-Rapporteur ; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ, Serge WILMES, Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 4 septembre 2017.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 21 novembre 2017.

Au cours de sa réunion du 15 janvier 2018, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé son Président Marc Angel rapporteur du projet de loi sous rubrique. La commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'État dans cette même réunion.

Le 29 janvier 2018, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a adopté le présent rapport.

*

II. INTRODUCTION

La protection de l'espace aérien du Grand-Duché de Luxembourg concerne deux volets principaux, à savoir la protection en cas de danger militaire et la protection lors d'une attaque commise à l'aide d'un aéronef civil.

Le volet militaire est couvert dans le cadre de l'OTAN. En cas d'intrusion d'un aéronef militaire au-dessus du territoire luxembourgeois, le Luxembourg a donné délégation à l'OTAN pour la protection de son espace aérien. En l'espèce, l'intégrité de l'espace aérien luxembourgeois est assurée par la Belgique.

Cependant, des incidents impliquant un aéronef civil, par exemple dans le cadre d'une prise de contrôle hostile en vue de perpétrer une attaque et représentant ainsi un danger pour le pays, ne sont

pas couverts par cette coopération. En cas de détournement d'un avion civil, toute décision concernant cet aéronef revient aux autorités nationales compétentes pour l'espace aérien concerné. Étant donné que le Luxembourg ne dispose pas d'une aviation militaire, la mise en place d'un système de réponse à ce type de menaces requiert nécessairement une coopération avec des pays partenaires.

Ainsi, le Luxembourg a signé le 4 mars 2015 un accord avec ses partenaires du Benelux concernant l'intégration de la sécurité aérienne en vue de répondre aux menaces posées par des aéronefs non militaires, accord qui fut approuvé par la Chambre des Députés le 12 juillet 2016¹ et qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 (ci-après « accord Benelux »).

L'accord Benelux a mis en place une rotation au niveau de la surveillance de l'espace aérien et de l'exécution des mesures tactiques, qui reviendront en alternance aux autorités belges et néerlandaises. Concrètement, ceci signifie qu'un aéronef néerlandais est amené tous les quatre mois à effectuer ces mesures pour le compte de la Belgique. Étant donné que la Belgique avait signé auparavant un accord de coopération avec la France qui ne prévoyait pas cette répartition des responsabilités, la conclusion d'un accord quadrilatéral s'imposait afin de permettre l'entrée d'un aéronef néerlandais dans l'espace aérien français, lorsque ce dernier exécute des mesures tactiques pour le compte de la Belgique.

Cet accord quadrilatéral a été signé le 16 février 2017 entre les Parties de l'accord Benelux et la France. Il s'inscrit dans la volonté du Grand-Duché de Luxembourg de mettre en place une coopération transfrontalière avec tous ses pays voisins afin de couvrir tous les scénarios de voies d'entrée d'une telle menace dans l'espace aérien luxembourgeois. Dans cette même optique, des négociations sont actuellement en cours entre les pays du Benelux et l'Allemagne en vue de signer un accord de coopération en matière de défense aérienne du même type.

*

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération en matière de défense aérienne contre les menaces aériennes non militaires, fait à Bruxelles, le 16 février 2017.

À l'instar de l'accord Benelux, le présent accord vise à mettre en place une coopération transfrontalière entre les pays du Benelux et la France afin d'améliorer les capacités d'intervention des Parties et de faciliter l'échange d'informations, ceci dans le but de répondre aux menaces aériennes non militaires.

Le présent accord de coopération autorise ainsi les Parties, dans le cadre d'une suspicion de menace aérienne, à traverser la frontière pour entrer dans l'espace aérien des autres Parties et à y exercer les actions tactiques prévues dans l'accord et clairement définies dans le texte, sur autorisation expresse de la Partie dans l'espace aérien de laquelle se trouve l'avion suspect.

Concrètement, l'accord permet à un aéronef français d'entrer dans l'espace aérien belge ou luxembourgeois en cas de poursuite d'un avion civil suspect et vice versa. En absence de frontières communes, les Pays-Bas n'ont pas souhaité qu'un aéronef français entre dans leur espace aérien. Cette possibilité ne figure donc pas dans l'accord.

Toute décision concernant l'aéronef suspect revient aux autorités nationales compétentes pour l'espace aérien dans lequel l'aéronef en question se trouve. L'accord Benelux a instauré un système de riposte selon lequel l'espace aérien du Benelux est considéré comme espace commun dont la surveillance revient en alternance aux autorités belges et néerlandaises. En cas d'incident, l'aviation militaire belge ou néerlandaise, en fonction de la rotation, est appelée à intervenir dans l'espace aérien luxembourgeois.

¹ Loi du 15 septembre 2016 portant approbation de l'Accord entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg concernant l'intégration de la sécurité aérienne en vue de répondre aux menaces posées par des aéronefs non militaires (Renegade), signé à La Haye, le 4 mars 2015.

Le contenu du présent accord est similaire à celui de l'accord Benelux, la plupart des différences se situent au niveau de la formulation et résultent de divergences au niveau de la terminologie ou de la pratique.

À titre d'exemple, en ce qui concerne la terminologie, le présent accord n'utilise pas le terme « Renegade », définition officielle de l'OTAN, bien que le même phénomène soit visé, c'est-à-dire « un aéronef civil avec ou sans pilote à bord suspecté d'être victime d'une prise de contrôle hostile ou d'être utilisé à des fins hostiles ». La définition inclut ainsi expressément les drones, contrairement à l'accord Benelux qui les inclut implicitement en faisant référence à des « civil air platform ».

Cependant, il existe une différence notable en ce qui concerne la substance du présent accord par rapport à l'accord Benelux concernant la panoplie de mesures tactiques que le texte autorise à exécuter dans l'espace aérien de la Partie concernée. Contrairement à l'accord Benelux, le présent accord de coopération exclut expressément le tir de semonce autre qu'au moyen de leurres infrarouges ainsi que l'usage de la force létale. Il est à rappeler dans ce contexte que dans le cadre de l'accord Benelux, le Luxembourg a de toute façon interdit l'usage de la force létale au-dessus de son territoire.

Ainsi, la procédure établie comprend les étapes suivantes :

- l'interrogation, qui comprend l'identification visuelle, électronique et/ou par radio d'un aéronef et la surveillance d'un aéronef ;
- l'escorte, qui comprend l'escorte de l'aéronef et l'évaluation de sa conduite ;
- l'intervention, qui comprend la contrainte d'itinéraire, l'interdiction de survol et l'arraisonnement ;
- le tir de semonce au moyen de leurres infrarouges.

Les modalités concrètes de la mise en œuvre pratique de l'accord seront fixées par des arrangements techniques.

Contenu de l'accord

L'article 1 fournit les définitions centrales de l'accord, dont notamment la démarcation du territoire visé, la menace aérienne non militaire visée et les mesures actives de sûreté aérienne qui peuvent être autorisées dans le cadre de l'accord. Il est expressément mentionné que le tir de semonce autre qu'au moyen de leurres infrarouges et le tir de destruction sont exclus.

L'article 2 précise l'objet de l'accord, qui est de fixer le cadre juridique de la coopération transfrontalière entre les Parties dans le domaine de la défense aérienne contre les menaces aériennes non militaires.

L'article 3 fixe le champ d'application géographique de l'accord ainsi que les moyens militaires utilisés. Il est précisé notamment que les aéronefs français ne sont pas autorisés à pénétrer l'espace aérien des Pays-Bas.

L'article 4 énonce que la coopération instaurée par l'accord s'effectue dans le respect de la souveraineté et des compétences respectives des Parties et dans le respect de leurs obligations internationales respectives.

L'article 5 contient les dispositions opérationnelles de surveillance, d'échange d'informations et d'emploi des mesures tactiques autorisées dans le cadre de l'accord. Pour le Luxembourg, faute de disposer d'une force aérienne et d'un centre national de détection et de contrôle (CDC), la coordination concernant un éventuel incident aérien au-dessus du territoire luxembourgeois, est assurée par le biais du CDC belge. Ce dernier transfère les informations pertinentes au Luxembourg et assure, sous réserve d'une autorisation telle que prévue par l'accord Benelux, le contrôle tactique sur les aéronefs militaires de la Partie d'envoi dans l'espace aérien luxembourgeois. Il y a lieu de relever que le Luxembourg maintient à tout moment, par le biais de son autorité gouvernementale nationale, l'emprise sur les mesures exécutées dans son espace aérien. La coordination entre la Partie française et les Parties luxembourgeoises et néerlandaises est toujours établie via le CDC belge.

L'article 6 est consacré aux mesures de sûreté concernant le mouvement terrestre des membres des forces armées de la Partie d'envoi sur le territoire de la Partie d'accueil et à la sécurité technique du matériel et des armes. Le fil conducteur de cet article constitue le respect des lois et règlements de la Partie d'accueil.

L'article 7 précise que des arrangements techniques de mise en œuvre de l'accord peuvent être conclus entre les autorités appropriées.

L'article 8 règle les dispositions financières qui prévoient que chaque Partie prend en charge toutes les dépenses de ses forces armées liées à la mise en œuvre de l'accord.

L'article 9 concerne le régime d'indemnisation en cas de dommages et réclamations. À noter qu'il n'y avait pas de consensus entre les Parties pour intégrer une référence directe au traité SOFA OTAN², référence standard dans ce contexte. Toutefois, le contenu des dispositions du SOFA a été repris tel quel, de manière à ce que, dans la pratique, il n'existe pas de différence au niveau des différents régimes d'indemnisation.

L'article 10 stipule qu'en cas d'incident ou d'accident aérien survenant dans l'espace aérien de la Partie d'accueil, et dans lequel est impliqué un aéronef militaire de la Partie d'envoi, les experts militaires de la Partie d'envoi sont autorisés à siéger au sein de la commission d'enquête. Cette enquête technique se déroule conformément aux accords de standardisation établis au sein de l'OTAN.

Les articles 11 à 15 contiennent les dispositions finales et transitoires concernant le règlement des différends, l'entrée en vigueur, les amendements et la terminaison de l'accord, l'application provisoire qui a été exclue pour le Luxembourg, le dépositaire qui est la Partie belge et l'application territoriale qui exclut les territoires non européens des Pays-Bas et non-métropolitains de la France de l'application de l'accord.

*

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'État considère que l'accord quadrilatéral qui fait l'objet du projet de loi est la suite logique de l'accord Benelux.

La Haute Corporation note que l'article 7 de l'accord porte sur la possibilité de conclure des arrangements techniques de mise en œuvre de l'accord et rappelle qu'en principe, dès que ces arrangements ont vocation à engager le Luxembourg sur le plan international, ils nécessitent l'approbation parlementaire. Cependant, dans l'hypothèse où une clause d'approbation parlementaire prendrait la forme d'une autorisation légale accordée au Gouvernement ou à l'un de ses membres à l'effet de conclure des arrangements administratifs portant sur un objet déterminé, le Conseil d'État part du principe qu'une approbation parlementaire de l'arrangement administratif ainsi conclu n'est pas nécessaire. Le Conseil d'État considère que cette théorie s'applique en l'espèce, dans la mesure où les accords de coopération visés n'ont pour objectif que de fixer de pures modalités de mise en œuvre de l'accord. Il insiste néanmoins à ce que ces arrangements soient publiés au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, comme l'exige l'article 37 de la Constitution.

Cette exigence pose cependant problème, puisqu'une partie de ces arrangements revêtent un caractère de confidentialité. La commission a d'ailleurs été confrontée à cette même problématique lors des discussions concernant la ratification de l'accord Benelux, le 4 juillet 2016. Lors de cette première discussion de cette problématique, la commission s'était ralliée à un avis juridique sur les principes et les modalités qui régissent la ratification des traités qui couvrent des aspects confidentiels du 10 juin 2016 du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

Cet avis juridique vient à la conclusion que les dispositions des traités, dûment approuvés et publiés, qui renvoient au sein même de leur dispositif au niveau de leur mise en œuvre à des actes d'exécution dont les dispositions comprennent des éléments purement opérationnels, auxquels les Parties ont convenu de conférer un caractère confidentiel en raison de la sensibilité évidente des informations échangées y contenues, sont admissibles et parfaitement valables sans faire l'objet ni d'une approbation à part par la Chambre des Députés, ni d'une publication au Journal officiel du Grand-Duché.

Dans la logique de sa première décision en la matière, la commission se rallie de nouveau à cet avis juridique, précise que ces arrangements revêtant un caractère confidentiel ne devront pas être publiés et rappelle que la Chambre des Députés, faute de pouvoir exercer un droit d'approbation, maintiendra un droit à l'information dans le respect des règles de confidentialité en vertu de sa fonction de contrôle politique.

² Ratifié au Luxembourg par la loi du 26 janvier 1954 portant approbation de la Convention entre les Etats Parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le Statut de leurs Forces et de la Déclaration des Gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois, signées à Londres, le 19 juin 1951. (Mémorial A n° 5 de 1954).

En outre, le Conseil d'État note encore une référence erronée dans l'article 12, paragraphe 2, de la version française de l'accord en ce sens qu'elle ne renvoie pas explicitement au paragraphe 1^{er} de l'article 12, contrairement à la version néerlandaise.

Quant au fond de l'article unique du projet de loi, la Haute Corporation ne fait pas d'observations.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

*

« PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération en matière de défense aérienne contre les menaces aériennes non militaires, fait à Bruxelles, le 16 février 2017

Article unique. Est approuvé l'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération en matière de défense aérienne contre les menaces aériennes non militaires, fait à Bruxelles le 16 février 2017. »

Luxembourg, le 29 janvier 2018

Le Président-Rapporteur,
Marc ANGEL

