

N° 6829²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

portant approbation du Traité entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique concernant la coopération en matière de défense et de sécurité, fait à Bruxelles, le 5 février 2015

* * *

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

(6.7.2016)

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

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes le 24 juin 2015.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 10 novembre 2015.

Au cours de sa réunion du 7 décembre 2015, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Madame Claudia Dall'Agnol comme rapporteure du projet de loi sous rubrique. La commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat dans sa réunion du 11 janvier 2016. Lors de sa réunion du 1^{er} février 2016, la commission a pris la décision de tenir le projet de loi en suspens jusqu'à la mise à disposition d'un avis juridique concernant la publication au Mémorial des arrangements négociés dans le cadre du projet de loi sous rubrique. L'avis juridique du Ministère des Affaires étrangères et européennes est intervenu le 10 juin 2016 et a été analysé au cours de la réunion du 4 juillet 2016.

Le 6 juillet 2016, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés le Traité de coopération en matière de défense et de sécurité entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique, signé à Bruxelles le 5 février 2015. Il a pour but de sceller le partenariat stratégique entre les deux pays et d'établir une base juridique solide commune pour les nombreuses coopérations existantes et futures en matière de défense et de sécurité. La Belgique est le principal partenaire du Luxembourg dans le domaine de la défense. Une quarantaine d'arrangements et d'accords techniques ont été conclus dans le passé pour définir la coopération entre les deux pays.

Cette coopération s'étend à travers tous les services des deux forces armées, de la formation initiale des militaires de carrière luxembourgeois à leur engagement opérationnel en commun sur le terrain ainsi que par la recherche continue d'opportunités de synergies dans le cadre du développement capacitaire.

En vue du nombre et de la diversité des coopérations en cours et des partenariats futurs, il a été estimé nécessaire de se doter d'un cadre juridique commun. Ainsi, ce Traité de coopération a été signé.

L'article 2 du Traité identifie 15 domaines dans lesquels les Parties contractantes peuvent coopérer. Il s'agit, en l'occurrence, des domaines suivants:

- échange de vues en matière de politique de défense et de sécurité notamment au sein des instances internationales;
- gestion et administration du personnel;
- formation et entraînement du personnel;
- appui mutuel ou déploiements conjoints lors d'opérations et exercices militaires de quelque nature que ce soit;
- développement capacitaire, en ce compris le développement, la production, l'acquisition, l'utilisation et l'élimination de matériel et de services;
- systèmes de communication et d'information;
- renseignement et sécurité militaires;
- aviation militaire;
- médecine militaire;
- bien-être au travail, en ce compris mais non limité à l'aspect bien-être en opérations;
- appui juridique aux activités des forces armées;
- budget et finances;
- recherche scientifique et technologique;
- communication interne et externe;
- assistance mutuelle en cas de catastrophes et d'accidents majeurs.

Le point 16, incluant tout autre domaine en matière de défense et de sécurité que les Parties contractantes définiront de commun accord, rend cette énumération non exhaustive.

Les modalités d'application sont définies à l'article 3 du Traité. Il prévoit que la coopération en matière de défense et de sécurité établie par le Traité est mise en œuvre par des Arrangements de coopération à conclure par les autorités compétentes des Parties contractantes, et qui définissent les modalités spécifiques des activités conjointement décidées. Le paragraphe 4 de l'article 3 dispose que les Arrangements conclus entre les départements de la défense des Parties contractantes préalablement à l'entrée en vigueur du Traité sont soumis aux dispositions de celui-ci.

Selon l'article 4, le statut du personnel d'une Partie contractante se trouvant sur le territoire de l'autre dans le cadre du Traité est régi par toute disposition internationale liant les Parties contractantes, et, pour le surplus, par le SOFA OTAN. Les modalités spécifiques sont définies par les Arrangements de coopération conclus en application de l'article 3 du Traité.

L'article 4, paragraphe 2, dispose encore que les demandes d'indemnité pour les dommages subis dans le cadre du présent Traité sont réglées entre les Parties contractantes conformément aux dispositions du SOFA OTAN.

L'article 5 prévoit l'autorisation et l'information mutuelle du survol des territoires respectifs, ainsi que de la mer territoriale belge par les aéronefs militaires de chacune des Parties contractantes.

L'article 6 dispose que l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique concernant l'échange et la protection réciproque des informations classifiées, signé à Luxembourg, le 9 février 2012, est applicable dans le cadre du Traité.

Selon l'article 7, le règlement des différends liés à l'application ou à l'interprétation du Traité est réglé exclusivement par consultation entre les Parties contractantes.

Les clauses finales intégrées dans l'article 8 du Traité disposent que:

- le Traité est conclu pour une période indéterminée;
- le Traité entre en vigueur à la date de la dernière des notifications écrites adressées par la voie diplomatique par lesquelles les Parties contractantes s'informent mutuellement de la ratification du Traité;

- le Traité peut être amendé de commun accord entre les Parties contractantes à tout moment et par écrit;
- chaque Partie contractante peut mettre fin au Traité à tout moment, moyennant un préavis écrit de 1 an à l’autre Partie contractante;
- les Parties contractantes peuvent également à tout moment mettre fin d’un commun accord au Traité;
- en cas de retrait ou de dénonciation du Traité, les Parties contractantes déterminent au cas par cas le sort à réserver aux Arrangements de coopération conclus en application de celui-ci.

La conclusion de ce Traité entérinera et encadrera donc une relation de longue date avec le principal partenaire de la défense luxembourgeoise, tout en permettant aux gouvernements et parlements des deux pays d’être pleinement impliqués dans cette coopération en pleine évolution.

*

III. L’AVIS DU CONSEIL D’ETAT

Dans son avis émis le 10 novembre 2015, le Conseil d’Etat n’a pas formulé d’observation quant à l’article unique.

Il constate néanmoins que la disposition de l’article 2, point 16 du Traité s’apparente à une clause d’approbation anticipée qui doit être suffisamment précise pour que les amendements au Traité ne nécessitent pas l’approbation de la Chambre des Députés prévue par l’article 37 de la Constitution. Selon le Conseil d’Etat, tel est le cas en l’espèce, alors que le cadre des domaines visés est clairement tracé. Or, le Conseil d’Etat tient encore à relever que, pour répondre aux exigences des prescriptions des articles 37 et 112 de la Constitution, les amendements apportés au Traité avec l’accord de toutes les Parties devront être publiés au Mémorial. Les auteurs du projet de loi affirment que tel sera fait le cas échéant.

Quant à l’article 3, point 4, du Traité, prévoyant que „*Les Arrangements conclus entre les départements de la Défense des Parties contractantes préalablement à l’entrée en vigueur du présent Traité sont soumis aux dispositions de celui-ci*“, le Conseil d’Etat constate que la théorie de „l’habilitation conventionnelle“ part du principe qu’une approbation de la Chambre des Députés n’est pas nécessaire. Selon la Haute Corporation, „*cette théorie s’applique en l’espèce, dans la mesure où les arrangements dont question n’ont pour objectif que de fixer de pures modalités de mise en œuvre du Traité soumis à l’approbation du législateur. Le Conseil d’Etat insiste néanmoins à ce que ces arrangements soient publiés au Mémorial, comme l’exige l’article 37 de la Constitution.*“

Selon les auteurs du projet de loi, les arrangements entre les départements de la Défense de la Belgique et du Luxembourg concernent normalement les modalités de déploiement des contingents militaires et des acquisitions ponctuelles en commun. Les arrangements en vigueur sont tous des accords de mise en œuvre de l’accord-cadre „Traité Gäichel“ et ne contiennent aucune obligation au-delà des dispositions de ce Traité. Ces arrangements seront publiés au Mémorial.

Cependant, il n’est pas exclu que dans le futur il y ait un projet ou une acquisition dont la confidentialité est demandée par la Belgique. Dans ce cas, l’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 est à prendre en considération. Dans cet avis, le Ministère 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 Mémorial.

Il est retenu lors de la discussion en commission le 4 juillet 2016 qu’en présence d’éléments confidentiels, la Chambre des Députés, faute de pouvoir exercer un droit d’approbation, maintiendrait un droit à l’information dans le respect des règles de confidentialité en vertu de sa fonction de contrôle politique.

*

IV. 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 du Traité entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique concernant la coopération en matière de défense et de sécurité, fait à Bruxelles, le 5 février 2015

Article unique.– Est approuvé le Traité entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique concernant la coopération en matière de défense et de sécurité, fait à Bruxelles, le 5 février 2015.

Luxembourg, le 6 juillet 2016

La Rapporteuse,
Claudia DALL'AGNOL

Le Président,
Marc ANGEL