

N° 6949²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

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

* * *

**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-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 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 en date du 18 février 2016.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 19 avril 2016.

Au cours de sa réunion du 7 mars 2016, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé son Président Monsieur Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique. La commission a examiné le texte du projet de loi dans cette même réunion.

Le 4 juillet 2016, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a analysé l'avis du Conseil d'Etat. Le présent rapport a été adopté le 6 juillet 2016.

*

II. INTRODUCTION

Le projet de loi sous rubrique concerne la protection de l'espace aérien du Grand-Duché de Luxembourg contre des actes de terrorisme aérien. La protection de l'espace aérien concerne deux volets principaux, à savoir la protection en cas de danger militaire et la protection lors d'une attaque commise à travers un aéronef civil. Un tel avion civil, victime d'une prise de contrôle hostile en vue de perpétrer une attaque et représentant ainsi un danger pour le pays, est dénommé un „Renegade“ selon la définition de l'OTAN.

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 „Renegade“ 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. Etant 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 18 avril 2012 avec ses partenaires du Benelux une déclaration de coopération en matière de défense, dont l'un des objectifs était notamment une coopération intensifiée dans le domaine de la protection des espaces aériens, incluant une procédure afin de répondre à un „Renegade“. Les négociations entre les trois pays ont été entamées en 2014 et ont abouti début 2015 à un accord, signé le 4 mars 2015 à La Haye. Des pourparlers en vue d'une coopération similaire avec la France et l'Allemagne sont en cours.

*

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 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.

Cet accord prévoit de constituer, pour cette procédure spécifique, un espace aérien commun. Les moyens militaires de la Belgique et des Pays-Bas y interviennent en cas de besoin dans le cadre de cette procédure, et sur demande de l'autorité nationale compétente. La procédure comprend plusieurs étapes:

- L'interrogation, qui comprend l'identification visuelle ou électronique d'un aéronef et l'escorte d'un aéronef;
- L'intervention, qui comprend la contrainte d'itinéraire, l'interdiction de survol et/ou l'obligation pour l'aéronef suspect d'atterrir sur une zone désignée;
- Le recours à des tirs de semonce;
- L'utilisation de la force cinétique, allant de tirs de semonce en rafale avec le canon mitrailleur jusqu'à l'utilisation de la force létale.

Il est à noter que le Luxembourg a décidé d'interdire l'utilisation de la force létale sur son territoire, ce qui est expressément stipulé dans l'accord à plusieurs reprises. Les mesures permises dans l'espace aérien luxembourgeois s'arrêtent par conséquent au tir de semonce.

Le contrôle sur les moyens tactiques incombe à l'autorité nationale compétente. Au Luxembourg, cette autorité est exercée en premier lieu par le Ministre de la Défense, qui peut être substitué par le Ministre des Affaires étrangères, respectivement, en troisième lieu, par le Ministre de la Justice.

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 principales de l'accord, dont celle de „Renegade“, compris comme un objet volant civil soupçonné d'être utilisé dans une attaque terroriste. L'article définit également les mesures de sécurité qui peuvent être prises, tout en précisant que l'emploi de la force létale n'est pas autorisé dans l'espace aérien du Luxembourg.

L'article 2 énonce l'objectif de l'accord de créer un cadre légal pour l'intégration des espaces aériens des Parties afin de répondre conjointement à la menace d'un incident „Renegade“.

L'article 3 précise le champ d'application de l'accord, notamment les forces militaires des Parties et la zone géographique concernée, à savoir les espaces aériens des trois Parties.

L'article 4 concerne l'échange d'informations sur la situation aérienne générale nécessaire dans le cadre de cet accord.

L'article 5 nomme les provisions opérationnelles. Il est précisé que la sécurité de l'espace aérien luxembourgeois sera garantie par les forces aériennes de la Belgique et des Pays-Bas. Le paragraphe sur les conditions de légitimation contient encore une fois la précision que la force létale n'est pas légitime dans l'espace aérien luxembourgeois.

L'article 6 renvoie à des arrangements techniques afin de régler les conditions pour des services de support et stipule que des exercices d'entraînement conjoints seront conduit.

L'article 7 précise que les provisions nationales de sûreté, de sécurité et de la protection de l'environnement de la Partie de séjour restent applicables dans le cadre de cet accord. L'utilisation d'armes et de munition est également réglée par le cadre légal national du pays dans lequel se déroule l'incident „Renegade“.

L'article 8 fixe le principe selon lequel en matière financière, chaque partie assume les coûts liés à l'exécution de cet accord de coopération.

L'article 9 règle la question d'indemnisation lors d'un dégât matériel ou physique, voire de décès, suite à l'exécution de cet accord entre les Parties et envers des tiers. Le règlement de dommages entre les Parties est soumis aux dispositions de l'article 8 du SOFA OTAN, référence standard qui énonce le principe que chaque Partie Contractante renonce à toute demande d'indemnité à l'encontre d'une autre Partie Contractante. Les litiges de Parties Tiers sont traités selon les lois internationales et nationales applicables.

L'article 10 énumère les textes conformément auxquels seront menées les enquêtes en cas d'accident ou d'incident d'aviation sur le territoire d'une Partie et impliquant un aéronef d'une autre Partie.

L'article 11 stipule que des arrangements administratifs peuvent être conclus afin d'apporter des précisions à l'accord.

L'article 12 porte sur la résolution de disputes concernant l'implémentation, l'exécution ou l'interprétation de l'accord par le seul biais de consultations entre les Parties.

L'article 13 définit les procédures afin d'apporter des modifications à l'accord.

L'article 14 règle l'entrée en vigueur, la durée de l'accord et les moyens de suspension ou de dénonciation de l'accord.

L'article 15 nomme le Royaume des Pays-Bas dépositaire de l'accord.

L'article 16 précise que l'accord ne sera applicable seulement pour la partie territoriale européenne du Royaume des Pays-Bas.

*

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 19 avril 2016, le Conseil d'Etat rappelle que les arrangements administratifs, engageant internationalement le Luxembourg et concernant en règle générale l'exécution ou l'interprétation d'un traité préexistant, ne peuvent pas se dispenser de l'approbation parlementaire. Cependant, dans l'hypothèse où une clause de l'accord prend la forme d'une autorisation légale accordée au Gouvernement ou à un de ses membres à l'effet de conclure des engagements administratifs portant sur un objet déterminé, la doctrine, en se référant à la théorie de l'habilitation conventionnelle, part du principe qu'une approbation de la Chambre des Députés n'est pas nécessaire. La Haute Corporation juge que cette théorie s'applique en l'espèce, dans la mesure où les arrangements administratifs visés n'ont pour objectif que de fixer de pures modalités de mise en œuvre. Or, le Conseil d'Etat insiste néanmoins à ce que les arrangements techniques de l'accord, évoqués à l'article XI, soient publiés au Mémorial, comme l'exige l'article 37 de la Constitution.

Selon les auteurs du projet de loi, cette exigence pose problème, car une partie de ces arrangements revêtent le caractère de confidentialité. Dans son avis juridique sur les principes et les modalités qui régissent la ratification des traités qui couvrent des aspects confidentiels du 10 juin 2016, le Ministère des Affaires étrangères et européennes 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, aux-

quels 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. La commission se rallie à cet avis et précise que 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.

Hormis une observation d'ordre légistique, le Conseil d'Etat ne fait pas de remarque quant au texte de l'article unique du projet de loi.

*

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 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

Article unique.— Est approuvé 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.

Luxembourg, le 6 juillet 2016

Le Président-Rapporteur,
Marc ANGEL