

## 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**

---

### Avis du Conseil d'État

(19 avril 2016)

Par dépêche du 11 février 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, qui a été élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière et le texte de l'Accord à approuver.

### Considérations générales

Le projet de loi sous examen se propose de trouver des réponses aux menaces terroristes aériennes potentielles, suite à un éventuel détournement d'un avion civil passé sous le contrôle de terroristes. Dans le jargon des spécialistes, l'avion détourné est appelé « Renegade », ce qui explique l'utilisation de cette appellation dans l'intitulé du projet de loi.

La visée de ce texte exclut donc le domaine militaire qui lui est régi par des accords militaires *ad hoc*. Dans le domaine militaire, c'est la Belgique, sous l'autorité de l'OTAN, qui assure l'intégrité de l'espace aérien du Luxembourg.

Dans le domaine civil qui est visé ici et en l'absence d'une force aérienne militaire, le Luxembourg a signé, en date du 18 avril 2012, avec les autres pays du Benelux une déclaration de coopération en matière de défense qui se propose de mettre en place une coopération renforcée appelée « *Air Policing* » et qui consiste à utiliser des avions intercepteurs afin de protéger l'espace aérien. L'Accord « Renegade » dont il est question dans le texte sous rubrique, en fait partie. Cet Accord définit les moyens d'action en cas de menace émanant d'avions civils détournés par des terroristes dans l'espace aérien des pays du Benelux. Pour le détail, il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi sous avis. Il faut préciser que le Gouvernement en conseil, dans le cadre de l'accord Benelux, a expressément interdit l'emploi de la force létale, toute intervention devant se limiter à des tirs de semonce, sous condition d'avoir été autorisés par l'autorité nationale luxembourgeoise compétente, qui sont en l'occurrence le ministre ayant la

Défense dans ses attributions et le Haut-commissaire à la protection nationale. En cas d'incident, la force aérienne belge ou néerlandaise interviendra au-dessus du territoire luxembourgeois. Aucune compensation financière n'est prévue dans le cadre de cet Accord.

## **Examen de l'article unique**

### Article unique

Quant au texte de l'Accord à approuver, le Conseil d'État note que l'article XI<sup>1</sup> prévoit que les modalités de mise en œuvre de l'Accord peuvent être réglées par arrangements administratifs, appelés dans le présent Accord « *Technical arrangements* », conclus entre les parties contractantes. Cet article appelle plusieurs observations de la part du Conseil d'État quant à l'élaboration, à l'approbation et à la publication de tels arrangements.

En effet, dès qu'ils ont vocation à engager internationalement le Luxembourg, les arrangements administratifs, convenus entre un ministre et son homologue étranger et qui concernent en règle générale l'exécution ou l'interprétation d'un traité préexistant, ne peuvent pas se dispenser de l'approbation parlementaire. 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. Cette théorie s'applique en l'espèce, dans la mesure où les arrangements techniques visés n'ont pour objectif que de fixer de pures modalités de mise en œuvre de l'Accord soumis à l'approbation du législateur. Le Conseil d'État insiste cependant à ce que ces arrangements soient publiés au Mémorial, comme l'exige l'article 37 de la Constitution.

## **Observation d'ordre légistique**

### Article unique

Il convient de compléter le libellé de l'article sous revue en y ajoutant *in fine* un « point final ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 avril 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes

---

<sup>1</sup> Article XI Technical arrangements: « *Technical arrangements may be concluded for this Agreement. The technical arrangements may be amended or supplemented by mutual consent.* »