

# LA PRATIQUE LUXEMBOURGEOISE EN MATIÈRE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (2016)

PAR

**Georges FRIDEN**

AMBASSADEUR

REPRÉSENTANT PERMANENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE

**Patrick KINSCH**

AVOCAT

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG

*La présente chronique, qui paraît pour la 20<sup>e</sup> fois depuis 1996, est destinée à présenter la pratique des différents pouvoirs publics luxembourgeois en matière de droit international public. Elle est publiée à titre documentaire ; les documents reproduits ne sont dès lors pas accompagnés de commentaires interprétatifs ou critiques. Leur présentation s'inspire, dans une certaine mesure, du « plan modèle révisé de classement des documents concernant la pratique des États en matière de droit international public » annexé à la résolution R (97) 11 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 12 juin 1997.*

*Le nombre des questions de droit international public couvertes par cette chronique n'est pas illimité : il est renvoyé à l'avertissement qui précède la chronique publiée aux Annales du droit luxembourgeois 10 (2000) 311.*

*Un document datant de 2015, omis de la chronique pour 2015, est publié au n° 6.1.*

## Sommaire

1. Rapports entre le droit international et le droit interne .....	159
1.1. Primauté du droit international par rapport au droit interne.	
Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité.....	159
2. Sujets de droit international .....	161
2.1. États. Non-reconnaissance de l'État palestinien par le Grand-Duché de Luxembourg.....	161

2.2. Organisations internationales. Contentieux du personnel des Écoles européennes.....	162
3. Position de l'individu en droit international.....	165
3.1. Nationalité luxembourgeoise. Nouvelle réglementation de l'accès à la nationalité.....	165
3.2. Nationalité « palestinienne ». Apatridie.....	174
3.3. Statut de réfugié. Certificat de résidence .....	179
4. Organes de l'État et leur statut.....	181
4.1. Service de renseignement de l'État .....	181
4.2. Action des missions diplomatiques et postes consulaires étrangers dans le cadre d'un procès pénal intenté à un ressortissant de leur État.....	182
5. Espace extra-atmosphérique .....	183
5.1. Utilisation des ressources de l'espace .....	183
6. Aspects juridiques des relations internationales et de la coopération dans des domaines particuliers.....	202
6.1. Matières militaires et de sécurité : Acquisition de capacités au profit de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN)...	202

## 1. RAPPORTS ENTRE LE DROIT INTERNATIONAL ET LE DROIT INTERNE

### 1.1. *Primaute du droit international par rapport au droit interne.* *Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité*

Un arrêt de la Cour administrative répond à un moyen des parties appellantes selon lequel une disposition de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, telle que la Cour l'a interprétée, serait contraire à la fois à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme. Selon la Cour administrative, ce moyen doit être rejeté conformément à un arrêt de la Cour constitutionnelle ayant statué sur la constitutionnalité de la loi qui doit, selon l'arrêt, être compris comme transposable aux dispositions correspondantes de la Convention européenne des droits de l'homme :

...

Comme en première instance, les appellants estiment que cette manière systématique de lire la loi contreviendrait à certaines normes supérieures.

Tout d'abord, les parties sont en désaccord sur la portée et l'interprétation à donner à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 septembre 2008 (n° 46/08 du registre) rendu sur la question de savoir si les articles 5, alinéa 3, et 10, alinéa 3, combinés de la loi du 19 janvier 2004 sont conformes aux articles 10bis, paragraphe 1er, 11, paragraphe 6, 11bis et 16 de la Constitution.

Il est de principe, tel que prévu par l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle, que la juridiction de renvoi soumet à la Cour constitutionnelle une question préjudiciale chaque fois que la question de la conformité d'une disposition de la loi par rapport à la Constitution lui est nécessaire pour la solution du litige lui soumis.

De même, il appartient à la juridiction de renvoi d'indiquer avec précision à la fois la ou les dispositions de la loi à être contrôlées quant à leur caractère de constitutionnalité et celles de la Constitution par rapport auxquelles ce contrôle est à effectuer selon elle.

Dans la même lignée, il appartient toujours à la juridiction de renvoi de fixer les contours et le sens de la ou les dispositions de la loi sous contrôle.

C'est par rapport aux éléments de la loi ainsi précisés, suivant la manière dont la juridiction de renvoi entend appliquer la disposition de la loi sous contrôle, que la Cour constitutionnelle sera appelée à fournir sa réponse quant à leur constitutionnalité par rapport aux dispositions de la Constitution visées dans la question préjudiciale.

A l'origine de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 septembre 2008 se trouve l'arrêt de renvoi de la Cour administrative du 13 mars 2008 (n° 23251C du rôle). La Cour y a précisément balisé les éléments d'application des articles 5 et 10 de la loi du 19 janvier 2004 en statuant comme suit : « *Hormis les questions de*

*constitutionnalité actuellement soulevées, les juridictions administratives ont jusqu'à lors été amenées à retenir que si, à première vue, le critère de l'affectation des constructions exprimé à l'alinéa 3 de l'article 5 de ladite loi modifiée du 19 janvier 2004 ne joue que pour la première mise en place de constructions et que dans le cadre de la reconstruction, de la modification ou de l'agrandissement de constructions existantes, seules des conditions d'aspect extérieur s'imposent, pareille façon de voir se heurterait de façon flagrante à la ratio legis du fait du caractère impraticable et inéquitable des dispositions sous revue, de nature à donner pleine ouverture à toutes sortes d'abus contraires tant à la volonté du législateur qu'aux principes fondamentaux d'un État de droit (cf. trib. adm. 23 septembre 2002, n° 12826 du rôle ; trib. adm. 16 juin 2004, n° 17222 du rôle, confirmé par Cour adm. 24 novembre 2004, n° 18380C du rôle, Pas. adm. 2006, V° Environnement, n° 42).*

A partir de ce constat, l'arrêt de renvoi du 13 mars 2008 enchaîna « *que les juridictions de l'ordre administratif ont tiré de la combinaison des dispositions des articles 5, alinéa 3 et 10, alinéa 3 en question la conclusion qu'également en matière de modification extérieure, d'agrandissement ou de reconstruction de constructions existantes suivant l'article 10, alinéa 3 précité, l'affectation de l'immeuble concerné doit être conforme à l'article 5, alinéa 3 également précité* ».

Il est patent que c'est par rapport à cette application des dispositions de l'article 5, alinéa 3, et 10, alinéa 3, de la loi du 19 janvier 2004, combinées, que la Cour constitutionnelle a rendu son arrêt du 26 septembre 2008 pour retenir que ces deux articles de la loi, même combinés n'étaient pas contraires aux articles 10bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, 11, paragraphe 6, 11bis et 16 de la Constitution.

...

La réponse se dégageant d'ores et déjà des éléments ci-avant dégagés qui sont les mêmes que ceux ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 septembre 2008 en ce qui concerne l'affectation en zone verte pour laquelle une autorisation de changement d'affectation peut être délivrée conformément aux dispositions de l'article 5, alinéa 3, de la loi du 19 janvier 2004, l'argumentaire des appellants en ce qu'ils concluent à une non-conformité par rapport aux dispositions constitutionnelles des articles 10bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, concernant l'égalité des Luxembourgeois devant la loi, 11, paragraphe 6, concernant la liberté du commerce et de l'industrie, 11bis, concernant la protection de l'environnement et 16, concernant la protection du droit de propriété sont dès lors à écarter comme n'étant pas pertinents.

Fondamentalement, la Cour estime que l'élément de systémique pure à la base de la question de la constructibilité des parcelles situées en zone verte consistant à retenir comme trame qu'un changement d'affectation d'un immeuble existant en zone verte ne saurait être autorisé dans le sens d'une nouvelle affectation non couverte par la loi correspond en tant que tel à un équilibre juste et adéquat entre les exigences pour le moins partiellement contradictoires découlant des dispositions de l'article 11bis de la Constitution prévoyant que l'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures,

d'un côté, et celles de son article 16 prévoyant la protection du droit de propriété. Il est constant que l'application, notamment en leur combinaison, de plusieurs dispositions constitutionnelles relève de la compétence de toute juridiction et n'est pas réservée à la seule Cour constitutionnelle.

Il est de même constant en cause que les dispositions de la CEDH mises en place dès 1950 s'entendent dès l'origine en tant que correspondant au substrat des lois nationales fondamentales des États signataires à Rome le 4 novembre 1950, dont le Grand-Duché de Luxembourg, les dispositions de la CEDH ayant été applicables directement, plus précisément au Luxembourg dès leur entrée en vigueur en 1953.

Il est de principe que les arrêts de la Cour constitutionnelle, même sans renvoi spécial afférent et bien que statuant sur des questions de droit interne de conformité et de la loi à la Constitution, s'entendent néanmoins comme étant en phase avec les dispositions de la CEDH chaque fois que celles-ci se recouvrent en substance, quant à leur contenu, avec des dispositions de la Constitution.

Quant à leur trame fondamentale respective, l'article 14 de la CEDH, à travers le principe de non-discrimination qu'il consacre, s'apparente au principe d'égalité contenu à l'article 10bis, paragraphe 1er, de la Constitution, tandis que la protection du droit de propriété prévue à l'article 16 de la Constitution s'apparente en substance aux éléments de protection découlant des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel à la CEDH concernant les biens.

A partir de cette trame fondamentale et sans devoir aller plus loin dans l'analyse du détail, à partir des développements qui précèdent et plus particulièrement de la combinaison des enseignements de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 septembre 2008 ensemble le principe de systémique pure y consacré consistant à retenir qu'en zone verte un changement d'affectation ne saurait être autorisé s'il aboutit à une affectation non couverte par la loi, également par rapport aux dispositions des articles 14 de la CEDH et 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel à la CEDH, ce principe de systémique pure garde toute son actualité, sa substance et sa cohérence sans entrer en contradiction par rapport à aucune des protections même complémentaires ainsi garanties au niveau européen.

Dès lors, les moyens afférents des appelants sont également à écarter pour ne pas être fondés.

...

Arrêt, du 21 juin 2016, de la Cour administrative dans la cause *époux X c. Ministre de l'Environnement*, n° 37592C, inédit.

## 2. SUJETS DE DROIT INTERNATIONAL

### 2.1. *États. Non-reconnaissance de l'État palestinien par le Grand-Duché de Luxembourg*

Voir les documents reproduits *infra*, n° 3.2.

*2.2. Organisations internationales. Contentieux du personnel  
des Écoles européennes*

M<sup>me</sup> V. est chargée de cours auprès de l'École européenne depuis 2005. Ses deux filles sont scolarisées à l'École ; pour les années scolaires comprises entre 2007 et 2014, M<sup>me</sup> V. réclame le remboursement des minervals payés pour la scolarité, en exposant qu'aux termes de l'alinéa 7 de l'article 55 du Statut des Écoles européennes les membres du personnel des Écoles européennes seraient exonérés du paiement de la contribution scolaire pour leurs enfants inscrits aux Écoles européennes.

L'École européenne soulève l'incompétence du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, saisi par M<sup>me</sup> V., en se prévalant de la Convention portant statut des Écoles européennes. La Cour d'appel fait droit au moyen d'incompétence :

...

*La compétence d'attribution au vu de l'article 27 de la Convention portant statut des Écoles européennes*

L'École européenne base son moyen d'incompétence sur l'article 27 de la Convention portant statut des Écoles européennes, signée à Luxembourg le 23 décembre 1998 et intégré dans notre droit national par la loi d'approbation du 23 décembre 1998.

Ledit article, figurant au Titre Sixième de la Convention et intitulé « Litiges » est libellé comme suit :

*1. Il est institué une chambre de recours.*

*2. La chambre de recours a compétence exclusive de première et de dernière instance pour statuer, après épuisement de la voie administrative, sur tout litige relatif à l'application de la présente convention aux personnes qui y sont visées, à l'exclusion du personnel administratif et de service, et portant sur la légalité d'un acte faisant grief fondé sur la convention ou sur des règles arrêtées en application de celle-ci, pris à leur égard par le conseil supérieur ou le conseil d'administration d'une école dans l'exercice des attributions qui leur sont conférées par la présente convention. Lorsqu'un tel litige présente un caractère pécuniaire, la chambre de recours a une compétence de pleine juridiction.*

*Les conditions et modalités d'application relatives à ces procédures sont déterminées, selon le cas, par le statut du personnel enseignant ou par le régime applicable aux chargés de cours ou par le règlement général des écoles.*

*3. La chambre de recours est composée de personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et possédant des compétences juridiques notoires.*

*Seules peuvent être nommées membres de la chambre de recours les personnes figurant sur une liste établie à cet effet par la Cour de justice des Communautés européennes.*

*4. Le Conseil supérieur statuant à l'unanimité arrête le statut de la chambre de recours.*

*Le statut de la chambre de recours fixe le nombre de ses membres, la procédure de leur nomination par le conseil supérieur, la durée de leur mandat et le régime pécuniaire qui leur est applicable. Il organise le fonctionnement de la chambre.*

*5. La chambre de recours arrête son règlement de procédure qui contient toutes dispositions nécessaires en vue d'appliquer son statut.*

*Ce règlement doit être approuvé à l'unanimité par le conseil supérieur.*

*6. Les arrêts de la chambre de recours sont obligatoires pour les parties et, au cas où celles-ci ne les exécuteraient pas, rendus exécutoires par les autorités compétentes des États membres en conformité avec leur législation nationale respective.*

*7. Les autres litiges auxquels les écoles sont parties relèvent de la compétence des juridictions nationales. En particulier, leur compétence en matière de responsabilité civile et pénale n'est pas affectée par le présent article ».*

Il découle des considérants de la Convention portant statut des Écoles européennes que l'un de ses objectifs était « *d'assurer une protection juridictionnelle adéquate contre les actes du conseil supérieur ou des conseils d'administration au personnel enseignant, ainsi qu'à d'autres personnes visées au présent statut ; de créer à cet effet une chambre de recours et de lui conférer des compétences strictement définies* » tout en retenant que « *les compétences de la chambre de recours n'affectent pas celles des juridictions nationales en ce qui concerne la responsabilité civile et pénale* ».

V. est chargée de cours auprès de l'École européenne et relève en tant que telle du Statut du personnel détaché des Écoles européennes.

Elle agit en sa qualité d'enseignante auprès des Écoles européennes en se fondant sur les dispositions de l'article 55 point 7 du Statut du personnel détaché des Écoles européennes selon lequel : « *Les membres du personnel sont exonérés du paiement de la contribution scolaire pour leurs enfants inscrits aux Écoles européennes* ».

Elle verse parmi ses pièces un extrait du Chapitre XII du Recueil des décisions du Conseil supérieur des Écoles européennes, intitulé « *Règles d'admission dans les Écoles européennes* ».

Il y est stipulé ce qui suit :

« *Le Conseil supérieur décide de la classification suivante concernant l'admission d'élèves dans les Écoles européennes et le paiement de la contribution scolaire (minerval) :*

#### **A. RÉPARTITION DES ÉLÈVES EN TROIS CATÉGORIES**

*Il convient de répartir les élèves des Écoles européennes en trois catégories :*

*Catégorie I : Élèves devant être admis dans les Écoles européennes. Ces élèves bénéficient de l'exemption de la contribution scolaire.*

*Catégorie II : Élèves couverts par des accords ou des décisions particuliers, chacun comportant des droits et des obligations spécifiques pour les élèves concernés, notamment en matière de contribution scolaire.*

*Catégorie III : Élèves qui ne relèvent pas des catégories I & II. Ces élèves seront admis dans les Écoles européennes dans la mesure des places disponibles selon un ordre de priorité repris ci-après. Ces élèves seront soumis à la contribution scolaire ordinaire fixée par le Conseil supérieur.*

L'article 25 paragraphe 4) de la Convention portant Statut des Écoles européennes stipule ce qui suit :

*« Le budget des écoles est alimenté par :*

*(...)*

*4) Les recettes propres des écoles, et notamment les contributions scolaires mises à la charge des parents d'élèves par le conseil supérieur ».*

Il en découle que c'est le conseil supérieur qui décide du paiement et du montant du minerval selon la catégorie dans laquelle tombe l'élève en question.

Le litige actuellement pendant entre V. et l'École européenne porte sur la question de savoir si celle-ci doit payer ou non un minerval pour ses deux enfants scolarisés à l'École européenne et constitue dès lors un litige visé par l'article 27 paragraphe 2) de la Convention à savoir un « *litige relatif à l'application de la présente Convention aux personnes qui y sont visées* (en l'espèce le personnel enseignant) et portant sur la légalité d'un acte faisant grief fondé sur la convention ou sur des règles arrêtées en application de celle-ci, pris à leur égard par le conseil supérieur (...).

Conformément au même article 27 paragraphe 2 de la Convention un tel litige relève de la compétence exclusive de la chambre de recours.

Cette même règle découle de l'article 80 du Statut du Personnel détaché des Écoles européennes libellé comme suit :

*« La Chambre de recours a compétence exclusive de première et de dernière instance pour statuer sur tout litige entre les organes de direction des Écoles et les membres du personnel portant sur la légalité d'un acte leur faisant grief ».*

Il en suit que les tribunaux de l'ordre judiciaire sont incomptents pour connaître du présent litige.

Les critiques de V. selon lesquelles l'article 27 de la Convention serait contraire à l'ordre public luxembourgeois dans la mesure où la Chambre de recours statuerait en premier et dernier ressort et violerait le principe du double degré de juridiction ne sont pas fondées, alors que le principe du double degré de juridiction n'a pas, en matière civile, valeur constitutionnelle ni ne découle d'une autre norme juridique supérieure à la loi.

Le droit luxembourgeois connaît par ailleurs des dispositions similaires et on peut citer à titre d'exemple l'article 2 alinéa premier du Nouveau Code de Procédure Civile ou l'article 28 de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux.

Il est vrai, tel que le soutient V., que dans ces hypothèses la loi prévoit cependant le recours en cassation.

Or, l'absence de recours en cassation n'a pas pour effet de conclure que l'article 27 de la Convention serait contraire à l'ordre public luxembourgeois alors que dans les affaires soumises aux juridictions administratives, la loi ne prévoit pas non plus de recours en cassation.

Finalement le moyen selon lequel il y aurait eu prorogation tacite de compétence, faute par l'École européenne d'avoir soulevé ce moyen *in limine litis*, doit également être rejeté.

S'agissant d'une compétence attribution, elle est d'ordre public et peut être soulevée à tout stade de la procédure, sauf en instance de cassation.

Il y a dès lors lieu à confirmation du jugement en ce que les juridictions de l'ordre judiciaire luxembourgeois sont incompétentes pour connaître du litige.

...

Arrêt, du 24 février 2016, de la Cour d'appel, dans la cause *V. c. École européenne*, n° 30/16-VII-CIV, inédit.

### 3. POSITION DE L'INDIVIDU EN DROIT INTERNATIONAL

#### 3.1. Nationalité luxembourgeoise.

##### *Nouvelle réglementation de l'accès à la nationalité*

Dans l'exposé des motifs d'un projet de loi portant réforme du droit de la nationalité, déposé par le gouvernement, figurent les données statistiques et la description des « points saillants de la réforme proposée » dans les termes suivants :

...

#### 1. LES DONNÉES STATISTIQUES

##### **1.1. La situation démographique au Grand-Duché de Luxembourg**

La démographie du Grand-Duché de Luxembourg se caractérise non seulement par un accroissement sans précédent de la population totale, mais également par une diminution de part des Luxembourgeois parmi la population totale.

Pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 1990 au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la population totale du Grand-Duché a augmenté de 379.300 à 562.958 habitants. Ainsi, le Grand-Duché est le pays de l'Union européenne qui connaît la croissance démographique de loin la plus forte. Au cours de la période de référence, le taux de pourcentage des Luxembourgeois parmi la population totale du pays est passé de 71,3 % à 54,1 %. En d'autres termes, la part des personnes non-luxembourgeoises a augmenté de 28,7 % à 45,9 %.

Quant à la période du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le STATEC<sup>1</sup> note une augmentation de la population totale du pays de 549.680 à 562.958 personnes. Pendant cette période, le mouvement de la population se présente comme suit : Il y eu 6.070 naissances, 3.841 décès, 22.332 arrivées et 11.283 départs. Le solde naturel (naissances-décès) est de 2.229 personnes. Le solde migratoire (arrivées-départs) est de 11.049 personnes. Cela représente un accroissement de la population totale de 13.278 habitants.

Le nombre de naissances, en progression durant les dernières années, recule légèrement en passant de 6.115 en 2013 à 6.070 en 2014 (-0,7 %). Cette diminution est exclusivement due au recul des naissances « étrangères » (-3,6 % par rapport à 2013), tandis que le nombre de nouveau-nés luxembourgeois s'accroît légèrement (+2,1 %). En raison de l'accroissement de la population et de la diminution des naissances, le taux de natalité, c'est-à-dire le rapport entre les naissances et la population totale, régresse également et passe de 11,3‰ en 2013 à 10,9‰ en 2014.

Le nombre de décès, qui ne connaît que de variations mineures, augmente très légèrement et s'élève en 2014 à 3.841 contre 3.822 en 2013 (+0,5 %). Ce sont les décès de personnes non-luxembourgeoises qui sont à la base de cette progression, leur nombre s'élevant à 818 en 2014 contre 766 en 2013, soit un accroissement de près de 7 %. Les décès de Luxembourgeois diminuent légèrement de -1,1 %. A noter que le nombre absolu de décès dans la population non-luxembourgeoise est très bas en raison de sa structure par âge très jeune. Le taux de mortalité (rapport entre décès et population totale) continue à diminuer et avec 6,9‰ il tombe pour la première fois sous la barre de 7‰ (7,0 en 2013 et 7,3 en 2012).

Concernant les flux migratoires internationaux, le STATEC a calculé un solde migratoire positif de 11.049 personnes (22.332 arrivées et 11.283 départs). Les Portugais, toujours en tête ces dernières années en ce qui concerne les flux migratoires, sont surpassés par les Français en 2014. La part des Portugais dans l'immigration nette totale, qui s'élevait encore à 26,2 % en 2013, chute de plus de 9 points de pour cent et ne représente que 16,9 % en 2014. Les Français, dont les soldes migratoires continuent à progresser (avec cependant un léger recul observé en 2013) prennent la tête du peloton, leur part dans l'immigration nette passant de 17,8 % en 2013 à 19,5 % en 2014. Les flux migratoires des Italiens évoluent à la hausse, leur part passant de 3,9 % en 2010 à 10,6 % en 2014 de l'excédent migratoire total. En ce qui concerne nos deux autres pays limitrophes, le STATEC note que la part des Belges a une tendance à la hausse tandis que celle des Allemands est en baisse.

Ce sont les Portugais qui représentent la première communauté étrangère, leur part dans la population totale s'élevant à 16,4 %. En deuxième place viennent les Français qui forment 7,0 % de la population du Luxembourg. Ces deux communautés étrangères constituent plus de la moitié (50,8 %) de la population étrangère totale. Viennent ensuite les Italiens (3,5 %), les Belges (3,3 %) et les Allemands (2,3 %).

<sup>1</sup> Statec/ communiqué de presse n° 11-2015. [note figurant dans le document reproduit]

D'après le STATEC, des soldes naturel et migratoire des personnes non-luxembourgeoises largement positifs font diminuer la part des Luxembourgeois dans la population du Grand-Duché qui passe de 54,7 % au début de 2014 à 54,1 % au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Pour la période 2014 à 2037, EUROSTAT projette un solde migratoire de 267.166 personnes. Ces projections laissent supposer que le nombre des personnes non-luxembourgeoises va augmenter à un rythme encore plus élevé que celui observé dans le passé. Il en résulte que les Luxembourgeois seraient bientôt minoritaires au Grand-Duché.

...

## 2. LES POINTS SAILLANTS DE LA RÉFORME PROPOSÉE

Le projet de loi vise à réformer à la fois les conditions de fond et les procédures pour accéder à la nationalité luxembourgeoise. Considérant les nombreuses adaptations, le Gouvernement préconise l'adoption d'une nouvelle législation sur la nationalité luxembourgeoise. Une simple loi modificative rendrait illisible la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et nuirait à sa cohérence.

### 2.1. La naturalisation

Le projet de loi prévoit une adaptation de toutes les conditions de naturalisation, à l'exception de la condition d'âge. La naturalisation restera réservée aux personnes ayant atteint l'âge de dix-huit ans.

#### 2.1.1. La résidence sur le territoire luxembourgeois

##### – Le système actuel

La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise a augmenté la période obligatoire de résidence de cinq à sept années. D'après l'article 6,2<sup>o</sup> de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, le candidat doit justifier d'une résidence effective au Grand-Duché pendant au moins sept années consécutives précédant immédiatement la demande en naturalisation et y disposer d'une autorisation de séjour pendant la même période. La condition de résidence effective et légale doit être remplie au moment de l'introduction de la procédure de naturalisation.

Outre la durée de résidence jugée trop longue, le principal problème est que les candidats doivent résider de manière ininterrompue au pays pendant la période légale de référence. De nos jours, l'immigration ne se déroule plus de façon linéaire. Un nombre important de citoyens naissent et font leurs études au Grand-Duché, parlent la langue luxembourgeoise, retournent ensuite dans leur pays d'origine, ou se rendent dans un autre pays, et reviennent ultérieurement au Grand-Duché. Cette catégorie de personnes a souvent une durée totale de résidence au pays qui est supérieure à sept années. Toutefois, les compteurs sont actuellement remis à zéro et les personnes concernées doivent attendre sept années pour pouvoir engager la procédure de naturalisation.

##### – Les mesures proposées

Le Gouvernement propose une réduction de la durée obligatoire de résidence. Ainsi, le candidat à la naturalisation devra justifier d'une résidence habituelle et



d'un séjour régulier sur le territoire luxembourgeois pendant au moins cinq années. Il s'agit du délai applicable avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

D'autre part, l'interruption de la période de résidence sur le territoire luxembourgeois par des franges de vie passées à l'étranger ne sera plus un obstacle à la naturalisation dans le sens que les compteurs ne seront plus remis à zéro en cas de départ à l'étranger au cours de la période légale de résidence. La dernière année de résidence sur le territoire luxembourgeoise avant l'introduction de la procédure de naturalisation devra néanmoins être ininterrompue.

### 2.1.2. La langue luxembourgeoise

#### – Le système actuel

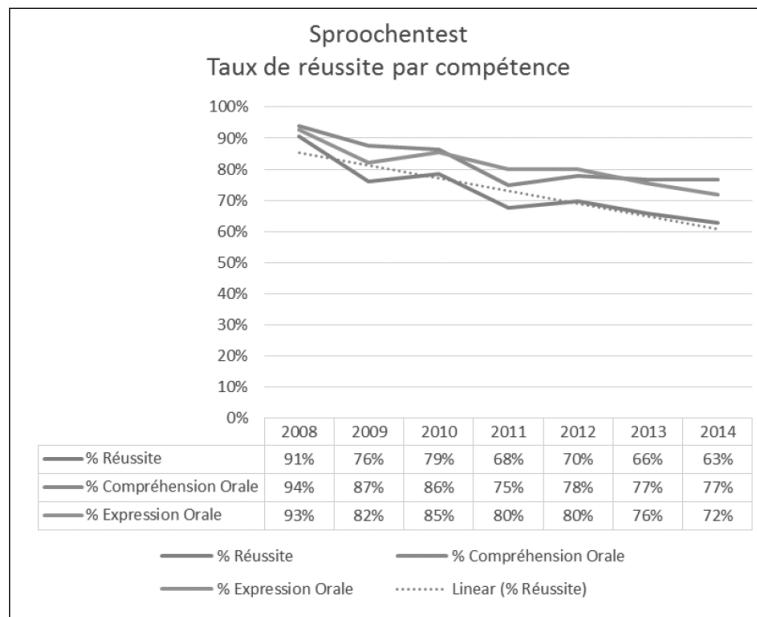
Aux termes de l'article 7,1<sup>o</sup> de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, le candidat à la naturalisation doit réussir l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise, organisée par l'Institut national des langues. Le législateur exige, pour la compréhension de l'oral, le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues et, pour l'expression orale, le niveau A2 de ce cadre. Pour réussir le test de luxembourgeois, il faut avoir au moins la moitié des points dans chacune des épreuves.

Pour être dispensé de la participation au test de luxembourgeois, l'article 7,2<sup>o</sup> de loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise exige du demandeur soit l'accomplissement d'au moins sept années de sa scolarité au Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois ou de l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois, soit une résidence effective et légale au Grand-Duché depuis au moins le 31 décembre 1984. Le bénéficiaire d'une telle dispense doit justifier de connaissances actives et passives suffisantes d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, connaissances qui sont vérifiées par l'officier de l'état civil et, en cas de doute, par les agents du Ministère de la Justice, Service de l'Indigénat.

Les statistiques<sup>2</sup> visant l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée se présentent comme suit:

<sup>2</sup> Source : Institut national des langues. [*note figurant dans le document reproduit*]

Tableau 1 : Taux de réussite du « Sproochentest » par compétence et par épreuve (2008-2014)



Le taux de réussite de l'épreuve de compréhension de l'oral (niveau B1 du Cadre européen commun de références pour les langues) est généralement supérieur à celui de l'épreuve d'expression orale (niveau A2 du Cadre européen commun de références pour les langues), sauf pour les années 2011 et 2012.

Au cours de l'année 2011, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance<sup>3</sup> (ECRI), fonctionnant dans le cadre du Conseil de l'Europe, a procédé à une analyse critique de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, et plus particulièrement de la condition linguistique: « *L'une des principales conditions d'obtention de la nationalité luxembourgeoise est une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée. Cette épreuve est une obligation non seulement pour les personnes n'ayant pas accompli 7 ans de scolarité au Grand-Duché dans l'enseignement public luxembourgeois ou dans l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois, mais également pour celles qui ne résident pas au Luxembourg depuis au moins le 31 décembre 1984. Or, l'ECRI a été informée que ce test est difficile et serait une entrave à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour un certain nombre d'étrangers ... L'ECRI a été informée qu'un congé linguistique de 200 heures est octroyé pour apprendre le luxembourgeois. Ce congé permet aux étrangers*

<sup>3</sup> Rapport définitif sur le Grand-Duché de Luxembourg, adopté lors de la 56<sup>e</sup> réunion plénière (6-9 décembre 2011) de l'ECRI. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/library/publications.asp> [note figurant dans le document reproduit]

*travaillant sur le territoire luxembourgeois de suivre pendant leur horaire de travail des cours de langue afin d'apprendre ou de perfectionner leurs compétences linguistiques en luxembourgeois. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que bien que la participation à des cours de langue luxembourgeoise ne soit pas obligatoire pour les candidats à la nationalité luxembourgeoise, ceux-ci peuvent obtenir le remboursement partiel des frais d'inscription à ces cours. L'ECRI a également été informée que des mesures ont été prises pour que les enfants apprennent le luxembourgeois dès le plus jeune âge. L'ECRI note ces mesures prises pour faciliter la connaissance de la langue luxembourgeoise. Cependant, elle a reçus des informations selon lesquelles les immigrés (qui sont principalement d'origine italienne, portugaise, capverdienne ou proviennent des Balkans) ne parlent pas le luxembourgeois. De plus, on a informé l'ECRI que beaucoup de personnes ne demandent pas la nationalité luxembourgeoise à cause de la difficulté de ce test. Bien que les autorités luxembourgeoises aient indiqué que le test de langue a fait l'objet d'une évaluation, une nouvelle évaluation de ce test semble nécessaire pour s'assurer qu'il ne constitue pas une entrave à l'acquisition de la nationalité par les personnes qui souhaiteraient l'acquérir ... L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'évaluer de nouveau l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, organisée dans le cadre de la procédure d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation. »*

*– Les mesures proposées*

Le Gouvernement propose de conserver pour l'expression orale le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues et pour la compréhension de l'oral le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues.

Les compétences suivantes sont rattachées au niveau A2 pour l'expression orale: « *Le candidat doit pouvoir communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'informations simple et direct sur des sujets familiers et habituels. Il doit pouvoir décrire avec des moyens simples sa formation, son environnement immédiat et évoquer des sujets qui correspondent à des besoins immédiats.* » Le niveau B1 pour la compréhension de l'oral se présente comme suit: « *Le candidat doit pouvoir comprendre les points essentiels quand un langage clair et standard est utilisé et s'il s'agit de choses familières dans le travail, à l'école, dans les loisirs, etc.* »

D'autre part, le Gouvernement propose de maintenir l'exigence de réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise, à organiser par l'Institut national des langues. En tout état de cause, le candidat devra participer tant à l'épreuve d'expression orale qu'à l'épreuve de compréhension de l'oral.

Aura réussi l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise, le candidat ayant obtenu dans l'épreuve d'expression orale une note égale ou supérieure à la moitié des points. Dans ce cas de figure, la note obtenue dans l'épreuve de la compréhension de l'oral ne sera pas prise en considération.

Il est introduit un mécanisme de compensation lorsque le candidat a obtenu une note insuffisante dans l'épreuve d'expression orale. Dans cette hypothèse, le candidat aura réussi l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise lorsque la moyenne arithmétique, arrondie le cas échéant vers l'unité supérieure, des notes obtenues dans les deux épreuves sera égale ou supérieure à la moitié des points.

...

## 2.2. L'option

Le Gouvernement souhaite accélérer et simplifier le traitement des demandes d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, introduites par des personnes présentant un lien particulièrement étroit avec le Grand-Duché. Un tel lien peut résulter non seulement du lien de filiation ou du mariage avec un Luxembourgeois, mais également de la naissance au Grand-Duché, de la longue durée de résidence sur le territoire luxembourgeois, de l'accomplissement de la scolarité au pays ou de la qualité de soldat volontaire de l'armée. Un autre objectif est de favoriser l'unicité de la nationalité luxembourgeoise au sein d'une même famille.

Voilà pourquoi le Gouvernement propose de réintroduire l'option, qui constitue une procédure simplifiée d'acquisition de la qualité de Luxembourgeois. Il est rappelé que la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise (voir articles 19 à 24) prévoyait la procédure d'option, qui n'a pas été reprise par le législateur de 2008.

### 2.2.1. *Les cas d'ouverture*

L'option sera ouverte, sous certaines conditions (plus amplement décrites au niveau du commentaire des articles), dans les cas de figure suivants:

- 1) le mariage avec un Luxembourgeois;
- 2) l'absence de transmission de la nationalité luxembourgeoise par un parent ou adoptant à son enfant;
- 3) la qualité de parent ou d'adoptant d'un Luxembourgeois;
- 4) la naissance au Grand-Duché de Luxembourg, combinée avec des exigences de résidence habituelle et légale sur le territoire luxembourgeois;
- 5) l'accomplissement de la scolarité pendant au moins sept années de sa scolarité dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois ou de l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois;
- 6) la possession d'une résidence habituelle et légale au Grand-Duché de Luxembourg depuis au moins vingt années;
- 7) l'exécution du contrat d'accueil et d'intégration;
- 8) l'immigration au Grand-Duché de Luxembourg pendant la minorité;
- 9) la reconnaissance du statut d'apatride, du statut de réfugié ou de celui conféré par la protection subsidiaire;
- 10) la qualité de soldat volontaire de l'armée luxembourgeoise.

### 2.2.2. *La procédure*

Le souci du Gouvernement est de concilier les deux impératifs suivants: D'une part, il s'agit de simplifier et d'accélérer le traitement des demandes en acquisition de la nationalité luxembourgeoise, introduites par les personnes ayant un lien particulièrement étroit avec le Grand-Duché. D'autre part, il convient de garantir le traitement uniforme de la future loi sur la nationalité luxembourgeoise sur l'intégralité du territoire luxembourgeois, de sorte que toutes les communes appliqueront les mêmes critères aux dossiers d'option.

– *L'introduction et l'instruction du dossier*

La procédure d'option sera introduire par voie de déclaration, à souscrire devant l'officier de l'état civil territorialement compétent. L'officier de l'état civil examinera les pièces du dossier présenté et appréciera les connaissances linguistiques des candidats par le biais d'un entretien individuel. Lorsque toutes les conditions légales sont remplies, l'officier de l'état civil et le candidat signeront la déclaration d'option.

La déclaration d'option sortira immédiatement ses effets. L'agrément du Ministre de la Justice ne sera pas requis. En d'autres termes, les déclarants obtiendront la nationalité luxembourgeoise à la date de la signature de la déclaration d'option.

– *Le contrôle du dossier*

Le Gouvernement propose un dispositif de contrôle a posteriori des dossiers, à effectuer par le Ministre de la Justice. Celui-ci examinera la légalité des déclarations d'option sous le contrôle des juridictions administratives. Le pouvoir de sanction du Ministre de la Justice sera également renforcé:

D'abord, le Ministre de la Justice sera investi du pouvoir d'ordonner la rectification de la déclaration d'option lorsqu'elle celle-ci contient une erreur ou d'omission purement matérielle, y compris une indication inexacte de la base légale ou de l'état civil de la personne concernée. Il pourra donner des instructions à l'officier de l'état en vue de rectifier la déclaration. La rectification se fera par l'apposition d'une mention sur la déclaration.

Ensuite, le Ministre de la Justice devra annuler la déclaration d'option lorsque l'officier de l'état civil aura acté la déclaration sans que les conditions légales du recouvrement soient remplies ou que la personne concernée aura obtenu la nationalité luxembourgeoise par de fausses affirmations, par dissimulation de faits importants ou par fraude.

L'annulation devra être prononcée dans les quatre mois à compter de la transmission du dossier par l'officier de l'état civil. Par ailleurs, l'annulation ne sera pas permise lorsqu'elle entraînera l'apatriodie de la personne concernée.

En cas de fausses affirmations, de dissimulation de faits importants ou de fraude, le projet de loi prévoit une sanction supplémentaire. Il s'agit de l'interdiction de présenter une nouvelle procédure en vue d'obtenir la nationalité luxembourgeoise pendant une durée de vingt années.

### 2.3. Le droit du sol

#### 2.3.1. *Le droit du sol de la deuxième génération*

Sera Luxembourgeois, à l'instar de la législation actuellement en vigueur, l'enfant né au Grand-Duché de Luxembourg de parents non-luxembourgeois, dont un des parents y est également né. Le Gouvernement propose l'extension du dispositif aux enfants ayant fait l'objet d'une adoption plénière ou simple par une personne née au Grand-Duché.

L'attribution de la nationalité luxembourgeoise restera automatique dans le sens que celle-ci ne sera subordonnée ni à la manifestation d'un acte de volonté ni à l'accomplissement d'une formalité.

Pendant la majorité, les bénéficiaires du droit du sol de la deuxième génération pourront renoncer à la qualité de Luxembourgeois, à condition d'avoir une nationalité étrangère.

### 2.3.2. *Le droit du sol de la première génération*

L'objectif du Gouvernement est d'attribuer la nationalité luxembourgeoise aux personnes nées au Grand-Duché et présentant un lien réel avec notre pays. Toutefois, il convient de prévenir un « *tourisme des naissances* » par l'introduction d'une double exigence de résidence sur le territoire luxembourgeois. Le dispositif proposé a deux volets:

D'une part, l'attribution de la nationalité luxembourgeoise sera automatique dans le cas suivant: La personne née au Grand-Duché de Luxembourg obtiendra, au moment de son dix-huitième anniversaire, la nationalité luxembourgeoise, à condition:

- qu'elle ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché de Luxembourg pendant au moins cinq années consécutives et précédant immédiatement le jour du dix-huitième anniversaire; et

- qu'un de ses parents ou adoptants non-luxembourgeois ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché de Luxembourg pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement le jour de la naissance.

D'autre part, l'attribution de la qualité de Luxembourgeois sera subordonnée à l'introduction d'une procédure dans l'hypothèse suivante: L'option sera ouverte au candidat né au Grand-Duché de Luxembourg à partir de l'âge de douze ans, à condition:

- qu'il ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché de Luxembourg pendant au moins cinq années consécutives et précédant immédiatement le jour de la déclaration d'option; et

- qu'un de ses parents ou adoptants non-luxembourgeois ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché de Luxembourg pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement le jour de la naissance.

Pendant la minorité, l'accord des parents ou adoptants sera requis en vue de l'introduction de la procédure d'option.

A noter que les bénéficiaires du droit du sol de la première génération pourront renoncer à la nationalité luxembourgeoise pendant la majorité, à condition de posséder une nationalité étrangère.

...

Le projet est devenu la loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, *Mémorial A* 2017, n° 289.

### 3.2. Nationalité « palestinienne ». Apatriodie

Le 30 mai 2016, le Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg s'est prononcé sur un recours formé par Monsieur X., déclarant être de nationalité palestinienne, contre des décisions du ministre de l'Immigration et de l'Asile en matière de statut d'apatriote.

Le jugement énonce notamment ce qui suit :

Par décision du 28 mars 2014, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, entretemps en charge du dossier, ci-après désigné par « le ministre », accorda à Monsieur X. le statut de réfugié au sein de la Convention de Genève, ainsi qu'une autorisation de séjour jusqu'au 26 mars 2019 en l'invitant à procéder à une déclaration d'arrivée auprès de l'administration communale de son lieu de résidence, à se soumettre à un examen médical et à se présenter personnellement au ministère des Affaires étrangères et européennes, direction de l'Immigration, pour y obtenir la délivrance d'un titre de voyage pour réfugiés, ainsi que de son titre de séjour.

Le 12 mai 2014, Monsieur X. se vit délivrer un titre de voyage mentionnant comme nationalité, la nationalité « palestinienne ».

Par décision du 14 mai 2014, le ministre annula et remplaça sa précédente décision du 28 mars 2014 et, tout en maintenant l'octroi du statut de réfugié et de l'autorisation de séjour jusqu'au 26 mars 2019, qualifia Monsieur X. d'apatriote. Par courrier du 8 juillet 2014, le ministre l'invita en conséquence à se présenter au ministère des Affaires étrangères et européennes pour y obtenir la délivrance d'un titre de voyage pour réfugiés en tant qu'apatriote et pour « [...] remettre votre titre de voyage pour réfugiés actuel qui vous a été délivré dans un premier temps et mentionnant de fausses données. [...] »

...

*En effet, les autorités luxembourgeoises bien que reconnaissant les documents officiels émis par les autorités palestiniennes ne reconnaissent pas la nationalité palestinienne à défaut d'un État palestinien. Par conséquent, votre mandat doit être considéré comme apatriote de jure et dans ce contexte une nouvelle décision a été prise en date du 14 mai 2014, maintenant le statut de réfugié à votre mandat mais le considérant comme apatriote. [...]*

...

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen en soutenant que les décisions ministérielles ayant refusé la reconnaissance de la nationalité palestinienne à Monsieur X. et l'ayant qualifié d'apatriote seraient motivées par la circonstance que, d'une part, la nationalité israélienne ne pourrait pas lui être reconnue pour être limitée aux arabes (palestiniens) qui auraient résidé, respectivement dont la famille aurait résidé sur le territoire israélien de façon ininterrompue depuis le 14 mai 1948 jusqu'en 1952, date de promulgation de la loi sur la citoyenneté israélienne, et, d'autre part, la nationalité palestinienne n'aurait pas d'existence légale à défaut de reconnaissance, par le Luxembourg, d'un État palestinien, le délégué du gouvernement précisant encore que le Luxembourg ne reconnaîtrait que « les

*documents officiels émis par les autorités palestiniennes, y inclus les passeports. Par contre le Luxembourg ne reconnaît pas la nationalité palestinienne* ». La partie étatique ajoute encore, à titre de motivation des décisions déférées, que le demandeur devrait être considéré comme un apatride *de jure* dans la mesure où il ne bénéfierait plus de la protection et de l'assistance d'un organisme international tel que l'UNRWA, au sens de l'article 2 de la Convention de New York.

...

A titre superfétatoire et en fait, le tribunal est amené à constater qu'en l'espèce, le ministre a motivé les décisions déférées en invoquant le défaut d'existence d'un État palestinien pouvant conférer la nationalité palestinienne à ses ressortissants, bien que le Luxembourg reconnaîtrait les documents officiels émis par les autorités palestiniennes, et en faisant valoir que le demandeur devrait être qualifié d'apatride *de jure*. Qui plus est, cette motivation a été complétée par les explications du délégué du gouvernement au cours de la procédure contentieuse.

Il s'ensuit qu'en dehors toute considération quant au bien-fondé de l'argumentation avancée par le ministre, respectivement par le délégué du gouvernement, pour justifier les décisions déférées, le moyen du demandeur tiré d'une indication insuffisante de la motivation des décisions déférées est à rejeter.

En ce qui concerne la cause invoquée par le ministre pour justifier la décision de retrait, il échét de constater que la motivation à la base de la décision déférée du 14 mai 2014 par laquelle le demandeur a été qualifié d'apatride, telle que complétée par les décisions subséquentes déférées et par le mémoire en réponse du délégué du gouvernement, est fondée sur le fait que les autorités luxembourgeoises, bien qu'ayant reconnu l'existence des autorités palestiniennes et reconnaissant les documents officiels émis par celles-ci, y inclus les passeports, n'ont pas reconnu l'État palestinien en tant qu'État souverain et partant ne reconnaissent pas la nationalité palestinienne déclarée par ses ressortissants que le ministre considère comme étant « *de nationalité indéterminée* », voire comme étant « *sans nationalité* », de sorte à les qualifier « *d'apatride de jure* ». Le ministre invoque partant une erreur matérielle en ce qui concerne la reconnaissance de la nationalité palestinienne à Monsieur X., partant une erreur manifeste d'appréciation des éléments lui soumis qui relève du cas d'ouverture de la violation de la loi<sup>4</sup>. Il convient encore de relever que, contrairement à l'argumentation du demandeur, la décision de retrait n'a pas été basée sur des considérations d'opportunité, mais sur le constat d'une illégalité l'affectant, le bien-fondé de cette illégalité étant examiné dans le cadre de l'examen du fond du litige.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que toutes les conditions prévues par l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 autorisant le ministre à procéder au retrait de la décision du 28 mars 2014 étaient remplies, de sorte que le moyen du demandeur est à rejeter pour ne pas être fondé.

<sup>4</sup> Cour adm., 19 juillet 2006, n° 21282C du rôle, Pas. Adm. 2015, V<sup>o</sup> Recours en annulation n° 11 et l'autre référence y citée. [note figurant dans le document reproduit]

Il y a finalement lieu de rejeter le moyen du demandeur fondé sur un prétendu vice d'incompétence dans le chef du ministre en ce que ce dernier aurait outrepassé ses pouvoirs, d'une part, en statuant sur une prétendue demande d'apatriodie, suite à l'octroi du statut de réfugié, alors même qu'aucune nouvelle demande en ce sens n'avait été formulée par Monsieur X., postérieurement à la décision ministérielle du 28 mars 2014 et, d'autre part, en prenant une décision affectant la nationalité d'un individu et portant sur la reconnaissance, par le Grand-Duché de Luxembourg, de l'existence d'un État souverain, acte purement politique, qui ne relèverait pas de ses attributions. En effet, tel que le tribunal vient de le retenir, le ministre, par la décision déférée du 14 mai 2014, dont la motivation a été complétée par les décisions subséquentes et par le mémoire en réponse du délégué du gouvernement, s'est prononcé sur la demande d'apatriodie de Monsieur X. du 2 novembre 2012, qui avait été gardée en suspens en attendant l'issue de sa demande de protection internationale, de sorte qu'aucune nouvelle demande n'avait dû être introduite par Monsieur X.. La question du statut d'apatriode relève, par ailleurs, du champ de compétence du ministre, conformément aux arrêtés grand-ducaux du 27 décembre 2013 et du 24 juillet 2014 portant constitution des ministères, respectivement applicables au moment de la prise des décisions déférées, et nécessite, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de New York, l'analyse de la question si une personne n'est considérée par aucun État comme étant son ressortissant par application de sa législation et partant également l'examen de la question de l'existence d'un État souverain susceptible de conférer une nationalité à ses ressortissants.

Quant à la légalité intrinsèque des décisions déférées, il y a lieu de relever que le demandeur, dans le cadre de son moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision, a encore fait valoir que la Convention de New York ne serait pas applicable à partir du moment où la Convention de Genève le serait, de sorte à avoir mis en cause la base légale des décisions déférées ayant retenu la qualité d'apatriode de Monsieur X.

Le délégué du gouvernement n'a pas pris position à ce sujet.

Il convient d'examiner à un premier stade l'incidence de l'obtention du statut de réfugié par Monsieur X. au Luxembourg, ce statut n'ayant pas été remis en cause par l'introduction du présent recours qui se limite, tel que retenu ci-dessus par le tribunal, à la reconnaissance du statut d'apatriode et au défaut de reconnaissance de la nationalité palestinienne dans son chef.

Dans ce contexte, il convient de se référer au préambule de la Convention de New York d'après lequel :

*« [...] Considérant que seuls les apatriotes qui sont aussi des réfugiés peuvent bénéficier de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et qu'il existe de nombreux apatriotes auxquels ladite Convention n'est pas applicable. »*

*« Considérant qu'il est désirable de régler et d'améliorer la condition des apatriotes par un accord international, [...] ». »*

Ainsi, la Convention de New York a été adoptée dans une optique complémentaire à la Convention de Genève au profit des apatriotes, auxquels cette dernière

convention ne s'applique pas, pour ne pas s'être vu reconnaître le statut de réfugié, dans le but de régler et d'améliorer la condition de ceux-ci.

La Convention de New York dispose encore au point 2 de son article 1<sup>er</sup>, intitulé « *Définition du terme apatrie* » qu'elle « [...] ne sera pas applicable :

*1) Aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, tant qu'elles bénéficieront de ladite protection au-delà de ladite assistance ;*

*2) Aux personnes considérées par les autorités compétentes du pays dans lequel ces personnes ont établi leur résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays ; [...] »*

Force est tout d'abord au tribunal de relever que l'obtention du statut de réfugié permet à son bénéficiaire de résider légalement sur le territoire luxembourgeois en vertu d'une autorisation de séjour lui délivrée conformément à l'article 46 de la loi du 5 mai 2006 où il obtient un titre de voyage et où il a accès aux soins, à un emploi, respectivement au système d'éducation nationale, à l'assistance sociale, en vertu des articles 48 à 51 de la même loi, au logement, conformément à l'article 53 de la loi du 5 mai 2006, dans des conditions identiques, sinon similaires aux ressortissants luxembourgeois et où il bénéficie de la liberté de circulation. Il s'ensuit que le bénéficiaire du statut de réfugié doit être considéré comme ayant les mêmes droits et obligations attachés à la possession de la nationalité de son pays de résidence que les nationaux, au sens de l'article 1<sup>er</sup> point 2 de la Convention de New York, de sorte qu'une fois le statut de réfugiés obtenu, il ne saurait se voir octroyer le statut d'apatrie.<sup>5</sup>

Comme la demande d'octroi du statut d'apatrie du 2 novembre 2012 de Monsieur X. avait été garde en suspens, aux termes du courrier ministériel du 18 mars 2013, en attendant l'issue réservée à sa demande de protection internationale et qu'il bénéficiait du statut de réfugié au Luxembourg au moment où le ministre a pris une décision sur sa demande en obtention du statut d'apatrie, c'est à tort que le ministre a qualifié le demandeur d'apatrie, de sorte que les décisions déférées du 14 mai 2014, du 8 juillet 2014, du 7 novembre 2014, ainsi que du 12 janvier 2015 encourent l'annulation, sans qu'il n'y ait lieu de statuer sur les autres moyens d'annulation du demandeur, l'examen de ces moyens devenant surabondant.

<sup>5</sup> V. par analogie, Cour adm, 19 novembre 2015, n° 36813C du rôle, disponible sur [www.jurad.etat.lu](http://www.jurad.etat.lu), arrêt dans lequel la Cour avait retenu qu'une personne déclarant être de nationalité palestinienne ne pouvait pas prétendre au statut d'apatrie, étant donné qu'elle s'était vu octroyer le statut de réfugié politique en Hongrie, de sorte à bénéficier d'une protection ou d'une assistance de la part d'un État pour le moins équivalente à celle dont elle bénéficiait auparavant en tant que palestinien de la part de l'UNRWA sur le territoire syrien avant le début de la guerre en Syrie, protection qui lui était fournie par une institution des Nations Unies autre que l'UNHCR au sens du point 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de New York qui exclut précisément en temps normaux l'application de la Convention de New York aux palestiniens vivant sur un territoire placé sous la protection de l'ONU. [note figurant dans le document reproduit]

L'État ayant fait appel, la Cour administrative rend un arrêt qui comporte, entre autres, les motifs suivants :

Monsieur X. fait ensuite remarquer que la décision ministérielle du 14 mai 2014 ne serait pas une simple rectification d'une erreur matérielle contenue dans la décision ministérielle du 28 mars 2014, mais que le ministre aurait procédé, dans sa deuxième décision, à une modification erronée et substantielle de son identité en le qualifiant d'*« apatriote »* au lieu de palestinien, voire que le ministre aurait opéré un réel changement de son statut juridique en niant l'existence de sa nationalité palestinienne. L'intimé ajoute que ce serait à tort que la partie étatique déduirait son apatriodie de la non-reconnaissance de l'État palestinien par le Luxembourg et la reconnaissance d'un État en tant qu'entité étatique par un autre État ne serait qu'un acte purement politique qui n'aurait aucune *« interférence »* sur la capacité de l'État reconnu ou non de conférer sa nationalité à une personne qui la réclamerait. Or, comme il aurait démontré que l'État palestinien, bien que non reconnu par le Luxembourg, lui reconnaîtrait sa nationalité, il ne pourrait être qualifié d'apatriote.

Finalement, l'intimé réitère ses moyens de première instance concernant l'illégalité externe des décisions entreprises en ce que ces décisions auraient été prises en dehors de son initiative tout en modifiant pour l'avenir sa situation juridique. Partant, lesdites décisions auraient été prises en violation de l'article 9 du règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979. Pour le surplus, Monsieur X. conclut encore à une violation de l'article 6 dudit règlement grand-ducal en soutenant que les décisions ministérielles litigieuses omettraient d'indiquer formellement les motifs à leur base par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui leur sert de fondement.

L'acte émanant d'une autorité administrative, pour être sujet à un recours contentieux, doit constituer, dans l'intention de l'autorité qui l'émet, une véritable décision, à qualifier d'acte de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte de nature à produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame (cf. Cour adm., 20 octobre 2005, n° 19655C du rôle, Pas. Adm., 2016, V<sup>o</sup> Actes administratifs, n° 36 et autres références y citées.)

La nature décisionnelle d'un acte ne dépend pas uniquement de son libellé et de sa teneur, mais également de la demande qu'il entend rencontrer (cf. Cour adm. 25 avril 2013, n° 31911C du rôle, Pas. Adm. 2016, V<sup>o</sup> Actes administratifs, n° 37 et autres références y citées.)

Force est de constater en premier lieu que Monsieur X. critique les différents courriers ministériels attaqués dans la seule mesure où, contrairement à la décision ministérielle du 28 mars 2014 lui accordant le statut de réfugié, annulée par la suite et remplacée par la décision du 14 mai 2014, cette deuxième décision, ainsi que les trois autres courriers ministériels attaqués le qualifient d'*« apatriote »*, alors que dans la décision initiale du 28 mars 2014, il avait été indiqué qu'il serait *« de nationalité israélienne (palestinienne) »* et qu'il s'était vu délivrer par la suite en date du 12 mai 2014 un titre de voyage avec la mention *« nationalité palestinienne »*.

Il convient en outre de noter que les décisions ministérielles du 28 mars et 14 mai 2014 et les courriers subséquents ont tous été rédigés dans le seul contexte

de la demande de protection internationale formulée par Monsieur X. en date du 26 septembre 2011 et qui a été vidée par l'octroi du statut de réfugié au profit de celui-ci, l'intimé actuel n'ayant jamais sollicité auparavant de la part des autorités luxembourgeoises respectivement de se prononcer sur sa nationalité palestinienne ou de lui reconnaître ladite nationalité, reconnaissance pour laquelle les autorités luxembourgeoises n'ont d'ailleurs pas compétence. Bien au contraire, Monsieur X. avait même sollicité en date du 2 novembre 2012 l'octroi du statut d'apatrie avant de se raviser par après, suite à l'annulation de la décision ministérielle antérieure du 31 octobre 2012 qui l'avait exclu du champ d'application de la Convention de Genève.

Partant, il convient de se prononcer sur la question de savoir si le ministre, dans ses courriers visés par le recours initial de Monsieur X. déposé devant le tribunal administratif le 30 janvier 2015, a voulu rencontrer une demande formelle de celui-ci au sujet de sa nationalité et prendre une véritable décision de nature à lui faire grief.

La Cour arrive à la conclusion que tel n'est pas le cas en l'espèce.

En effet, l'indication dans la décision administrative du 14 mai 2014 et dans les courriers subséquents de la mention « *apatrie* » au lieu de la mention « *nationalité palestinienne* », nationalité dont Monsieur X. se prétend titulaire, ne constitue pas une décision de nature à faire grief, ce d'autant plus que la constatation de cette nationalité n'a pas fait l'objet d'une demande formelle préalable de l'intéressé et que l'autorité ministérielle n'avait pas été appelée à se prononcer explicitement sur ce point, n'ayant de toute façon pas compétence pour ce faire. En effet, la décision ministérielle du 14 mai 2014, de même que les courriers subséquents, a été rendue dans le cadre de la demande de protection internationale de l'intimé, de sorte que le ministre a uniquement pris une décision rencontrant les motifs de persécution mis en avant par Monsieur X. et ne s'est pas prononcé sur la véritable nationalité de ce dernier. Partant, la mention du terme « *apatrie* » ne constitue qu'une simple indication ne portant pas à conséquence et ne comporte pas un élément décisionnel autonome produisant des effets juridiques affectant la situation personnelle de l'intimé, ce d'autant plus que l'indication de la nationalité revendiquée par Monsieur X. est totalement indifférente dans le contexte de la décision d'octroi du statut de réfugié au profit de celui-ci.

Il s'ensuit que c'est à tort que le tribunal a déclaré justifié le recours initial de Monsieur X., ledit recours étant à déclarer irrecevable faute d'élément décisionnel attaquant, l'examen des autres moyens réitérés en instance d'appel par l'intimé devenant surabondant.

Arrêt, du 8 novembre 2016, de la Cour administrative, dans la cause *X. c. Ministre de l'Immigration et de l'Asile*, n° 38074C du rôle, inédit.

### 3.3. *Statut de réfugié. Certificat de résidence*

Le gouvernement est interrogé sur la durée de résidence qui doit être inscrite par les communes sur le certificat de résidence remis à une personne ayant acquis le statut de réfugié. La question posée vise à clarifier si les autorités

communales doivent prendre en considération la date de dépôt de la demande ou celle d'obtention du statut.

La réponse est formulée dans les termes suivants :

Ad 1. Le certificat de résidence est actuellement établi selon les règlements communaux sur les registres de la population en vigueur, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux registres communaux prévues par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques au 1<sup>er</sup> avril 2016.

En principe, un demandeur de protection internationale, qui se voit accorder une protection internationale (donc soit le statut de réfugié, soit le statut conféré par la protection subsidiaire), est réputé être en séjour régulier sur le territoire luxembourgeois depuis le dépôt/introduction de sa demande de protection internationale.

Il convient d'ailleurs de préciser que pour certaines démarches pour lesquelles la durée du séjour légal est déterminante, dont par exemple l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, la Direction de l'immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes établit une attestation indiquant la durée du séjour légal d'une personne, ceci sur base de la situation administrative de celle-ci. Pour les bénéficiaires de protection internationale, il est tenu compte du principe précité d'un calcul du séjour régulier à partir du dépôt de la demande de protection internationale.

Ad 2. Les dispositions relatives aux registres communaux prévues par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques prévoient que les demandeurs de protection internationale sont inscrits dans le registre d'attente. En même temps, le projet de loi 6807, actuellement en discussion au sein de la commission parlementaire des Affaires intérieures, prévoit de modifier la loi modifiée du 19 juin 2013 précitée par l'ajout d'un nouvel article 8bis qui précise que seules les personnes inscrites dans le registre principal ont droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Ce même projet de loi prévoit une modification de l'article 31 paragraphe 3 de la loi précitée afin de préciser que les bénéficiaires d'une protection internationale sont inscrits sur le registre principal, avec effet à la date d'inscription au registre d'attente au titre de demandeur de protection internationale.

Ces dispositions, une fois adoptées par la Chambre de Députés et entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2016, présentent donc un cadre légal précis quant au calcul de la période d'inscription des bénéficiaires de protection internationale au registre principal. Par ailleurs, il est prévu que la forme et le contenu des certificats établis sur base des données figurant au registre national des personnes physiques, dont le certificat de résidence, seront fixés par un règlement grand-ducal. Ainsi, une application uniforme, à caractère obligatoire, des dispositions en relation avec les certificats de résidence sera assurée.

Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes et du Ministre de l'Intérieur, du 22 février 2016, à la question parlementaire 1740, *Compte-*

*rendu des séances publiques de la Chambre des députés, Questions au gouvernement, 2015-2016, p. Q109.*

#### 4. ORGANES DE L'ÉTAT ET LEUR STATUT

##### 4.1. *Service de renseignement de l'État*

La loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État définit comme suit les missions de ce service (le « SRE ») :

...

##### **Art. 3. – Missions du SRE**

(1) Le SRE a pour mission de rechercher, d'analyser et de traiter, dans une perspective d'anticipation et de prévention, mais à l'exclusion de toute surveillance politique interne, les renseignements relatifs à:

a) toute activité qui menace ou pourrait menacer la sécurité nationale ou la sécurité des États étrangers ou des organisations internationales ou supranationales avec lesquelles le Luxembourg poursuit des objectifs communs sur base d'accords ou de conventions bilatérales respectivement multilatérales, ou

b) toute activité qui menace ou pourrait menacer les relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg, son potentiel scientifique ou ses intérêts économiques définie par le Comité<sup>6</sup>.

(2) Pour l'application du paragraphe 1<sup>er</sup>, on entend par activité qui menace ou pourrait menacer la sécurité nationale ou les intérêts visés ci-dessus, toute activité, individuelle ou collective, déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger,

a) qui peut avoir un rapport avec l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme à propension violente, la prolifération d'armes de destruction massive ou de produits liés à la défense et des technologies y afférentes, le crime organisé ou la cyber-menace dans la mesure où ces deux derniers sont liés aux activités précitées, et

b) qui est susceptible de mettre en cause l'indépendance et la souveraineté de l'État, la sécurité et le fonctionnement des institutions, les droits fondamentaux et les libertés publiques, la sécurité des personnes et des biens, le potentiel scientifique et technique ou les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg.

(3) Le Comité établit, sur proposition du ministre, une lettre de mission précisant les activités du SRE et les priorités.

Cette lettre de mission est régulièrement et au moins une fois par an mise à jour et transmise pour information à la commission de contrôle parlementaire.

...

<sup>6</sup> Il s'agit du Comité ministériel du renseignement, composé de membres du gouvernement (art. 2, par. 2 de la loi).

Loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État, *Mémorial A* 2016, p. 2243.

*4.2. Action des missions diplomatiques et postes consulaires étrangers dans le cadre d'un procès pénal intenté à un ressortissant de leur État*

Le ministre français des finances ayant exprimé devant l'Assemblée nationale son soutien à un ressortissant français poursuivi pénalement au Luxembourg dans l'affaire dite « Luxleaks »<sup>7</sup> et ayant expliqué avoir demandé aux représentants diplomatiques et consulaires français d'assister ledit ressortissant en cas de besoin, des députés demandent au gouvernement sa réaction à ces propos ainsi que sa réponse à la question de savoir s'il y a eu immixtion de missions diplomatiques ou consulaires françaises dans un procès pénal devant une juridiction luxembourgeoise.

Il leur est répondu dans les termes suivants :

Ad 1. Le Gouvernement luxembourgeois a réagi par voie diplomatique à la prise de position d'un membre du Gouvernement français sur le fond d'un procès en cours devant une juridiction luxembourgeoise.

Ad 2. Parmi les missions d'une ambassade et de son service consulaire figure la protection des ressortissants du pays que l'ambassade représente et ce dans le respect de la légalité et de l'ordre public du pays d'accréditation. A ce titre, un consulat peut porter assistance et secours à ses ressortissants en cas de difficultés, y compris dans le cadre de procédures judiciaires. La communication entre les agents consulaires et les ressortissants de leur État d'envoi est régie par la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963.

Ad 3. Le Ministère des Affaires étrangères et européennes veille au respect, par les missions diplomatiques étrangères accréditées au Luxembourg, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

Le Ministère n'a pas connaissance d'une tentative d'« immixtion » d'une mission diplomatique étrangère dans le cadre du procès actuellement en cours.

Réponse du Ministre des affaires étrangères et européennes, du 17 mai 2016, à la question parlementaire 2038, *Compte-rendu des séances publiques de la Chambre des députés*, Questions au gouvernement, 2015-2016, p. Q200.

<sup>7</sup> Cf. l'arrêt de la Cour d'appel du 15 mars 2017, *JTL*, 2017, p. 82.

## 5. ESPACE EXTRA-ATMOSPHÉRIQUE

### 5.1. *Utilisation des ressources de l'espace*

Le 15 novembre 2016, le gouvernement a saisi la Chambre des députés d'un projet de loi sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace<sup>8</sup>.

Ce projet se lit comme suit :

**Art. 1<sup>er</sup>.** Les ressources de l'espace sont susceptibles d'appropriation en conformité avec le droit international.

**Art. 2.** Aucune personne ne peut explorer ou utiliser les ressources de l'espace sans être en possession d'un agrément de mission écrit du ou des ministres ayant dans leurs attributions l'économie et les activités de l'espace (ci-après « les ministres »).

**Art. 3.** L'agrément est accordé à un exploitant pour une mission d'exploration et d'utilisation des ressources de l'espace à des fins commerciales sur demande écrite et après instruction par les ministres portant sur les conditions exigées par la présente loi.

**Art. 4.** L'agrément pour une mission ne peut être accordé que si le demandeur est une personne morale de droit luxembourgeois qui a la forme d'une société anonyme ou d'une société en commandite par actions.

**Art. 5.** L'objet de l'agrément est limité à la mission qu'il vise. Il est limité dans le temps, mais peut être renouvelé. L'agrément est personnel et non cessible.

**Art. 6.** La demande d'agrément doit être accompagnée de tous les renseignements utiles à son appréciation ainsi que d'un programme de la mission.

**Art. 7. (1)** L'agrément est subordonné à la justification de l'existence au Luxembourg de l'administration centrale et du siège statutaire du demandeur.

(2) Le demandeur doit disposer d'un solide dispositif de gouvernance interne comprenant notamment une structure organisationnelle claire avec un partage des responsabilités qui soit bien défini, transparent et cohérent, des processus efficaces de détection, de gestion, de contrôle et de déclaration des risques auxquels il est ou pourrait être exposé, des mécanismes adéquats de contrôle interne, y compris des procédures administratives et comptables saines ainsi que des mécanismes de contrôle et de sécurité de ses systèmes et applications techniques.

(3) Le dispositif de gouvernance interne, les processus, les procédures et les mécanismes visés au présent article sont exhaustifs et adaptés à la nature, à l'échelle et à la complexité des risques inhérents au modèle d'entreprise du demandeur de même qu'à la mission pour laquelle l'agrément est demandé.

**Art. 8. (1)** L'agrément est subordonné à la communication aux ministres de l'identité des actionnaires ou associés, directs ou indirectes, personnes physiques ou morales, qui détiennent une participation qualifiée au sens de la loi modifiée du

<sup>8</sup> Document parlementaire n° 7093.

5 avril 1993 relative au secteur financier et du montant de ces participations ou, en l'absence de participation qualifiée, de l'identité des vingt principaux actionnaires ou associés.

L'agrément est refusé si, compte tenu de la nécessité de garantir une exploitation saine et prudente, la qualité desdits actionnaires ou associés n'est pas satisfaisante.

(2) La notion d'exploitation saine et prudente est appréciée à la lumière des critères suivants :

- l'honorabilité professionnelle du demandeur et du groupe dont il relève ;
- l'honorabilité, les connaissances, les compétences et l'expérience de tout membre de l'organe de direction des actionnaires et associés visés au paragraphe 1<sup>er</sup> ;
- la solidité financière du demandeur et des actionnaires et associés visé au paragraphe 1<sup>er</sup> ;
- l'existence de motifs raisonnables de soupçonner qu'une opération ou une tentative de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est en cours ou a eu lieu ou que le risque pourrait se trouver augmenté avec la mission visée.

L'honorabilité des membres de l'organe de direction des actionnaires ou associés visés au paragraphe 1 s'apprécie selon les termes de la seconde phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9.

**Art. 9.** (1) L'agrément est subordonné à la condition que les membres de l'organe de direction de l'exploitant disposent à tout moment de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience nécessaires à l'exercice de leurs attributions. L'honorabilité s'apprécie sur base des antécédents judiciaires et de tous les éléments susceptibles d'établir que les personnes visées jouissent d'une bonne réputation et présentent toutes les garanties d'une activité irréprochable.

(2) Les personnes chargées de la gestion de l'exploitant doivent être au moins à deux et doivent être habilitées à déterminer effectivement l'orientation de l'activité. Elles doivent posséder une expérience professionnelle adéquate par le fait d'avoir déjà exercé des activités analogues à un niveau élevé de responsabilité et d'autonomie dans le secteur de l'espace ou un secteur connexe.

(3) Toute modification dans le chef des personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup> doit être communiquée au préalable aux ministres. Les ministres peuvent demander tous renseignements nécessaires sur les personnes susceptibles de devoir remplir les conditions légales d'honorabilité ou d'expérience professionnelles. Les ministres s'opposent au changement envisagé si ces personnes ne jouissent pas d'une honabilité professionnelle adéquate et le cas échéant, d'une expérience professionnelle adéquate ou s'il existe des raisons objectives et démontrables d'estimer que le changement envisagé risque de compromettre une exploitation saine et prudente.

(4) L'octroi de l'agrément implique pour les membres de l'organe de direction l'obligation de notifier aux ministres spontanément par écrit et sous une forme complète, cohérente et compréhensible tout changement concernant les informa-

tions substantielles sur lesquelles les ministres se sont fondés pour instruire la demande d'agrément.

**Art. 10.** (1) L'agrément est subordonné à la justification d'assises financières adéquates destinées à couvrir les risques relatifs à la mission qui fait l'objet de la demande d'agrément.

(2) Ces assises financières prennent la forme de capital social et d'une police d'assurance ou d'une autre garantie comparable d'une entreprise d'assurances ou d'un établissement de crédit n'appartenant pas au même groupe que le demandeur.

(3) Un règlement grand-ducal peut préciser les modalités de ces assises financières.

**Art. 11.** (1) L'agrément est subordonné à la condition que le demandeur confie le contrôle de ses documents comptables annuels à un ou plusieurs réviseurs d'entreprises agréés, qui justifient d'une expérience professionnelle adéquate.

(2) Toute modification dans le chef des réviseurs d'entreprises agréés doit être autorisée au préalable par les ministres.

**Art. 12.** (1) L'agrément est assorti d'un cahier des charges.

(2) Ce cahier des charges décrit la manière dont le demandeur satisfait aux conditions des articles 5 11. Il peut contenir en outre, selon les cas, notamment des dispositions sur:

- la redevance à verser, le cas échéant, au Trésor public;
- les activités devant être exercées sur le territoire du Grand-Duché ou à partir de celui-ci;
- les limites dont pourrait être assortie la mission;
- les modalités de surveillance de la mission;
- les conditions servant à assurer le respect par le demandeur de ses obligations;
- les droits de regard du Gouvernement sur l'activité et les statuts du demandeur.

**Art. 13.** (1) L'agrément est retiré si les conditions de son octroi ne sont plus remplies.

(2) L'agrément est retiré si le demandeur ne fait pas usage de l'agrément dans un délai de trente-six mois à partir de son octroi, y renonce ou a cessé d'exercer son activité au cours des six derniers mois.

(3) L'agrément est encore retiré s'il a été obtenu au moyen de fausses déclarations ou par tout autre moyen irrégulier.

**Art. 14.** (1) Les ministres sont en charge de la surveillance continue des missions pour lesquelles un agrément a été accordé. Ils peuvent se faire assister par un ou plusieurs Commissaires de gouvernement.

(2) Dans le cadre de cette surveillance, les ministres peuvent imposer des conditions additionnelles conformes aux dispositions de la présente loi à une mission pour laquelle ils auront préalablement accordé un agrément.

**Art. 15.** L'exploitant qui a obtenu un agrément pour une mission est pleinement responsable des dommages causés à l'occasion de la mission, en ce inclus à l'occasion de tous travaux et devoirs de préparation.

**Art. 16.** L'obtention d'un agrément pour une mission ne dispense pas de la nécessité d'obtenir d'autres agréments ou autorisations requis.

**Art. 17.** (1) Est puni d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 5.000 à 1.250.000 euros ou d'une de ces peines seulement celui qui a contrevenu ou tenté de contrevenir à l'article 2.

(2) Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 1.250 à 500.000 euros ou d'une de ces peines seulement celui qui conduit ou participe à une mission d'exploitation des ressources de l'espace en contravention des dispositions des articles 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 ou en contravention des termes de l'agrément.

(3) Le présent article s'applique sans préjudice des peines édictées par le Code pénal ou par d'autres lois particulières.

(4) Sans préjudice des paragraphes (1) à (3), la juridiction saisie peut prononcer la cessation de l'exploitation contraire aux dispositions de la présente loi sous peine d'astreinte dont le maximum est fixé par ladite juridiction.

Le projet est accompagné d'un exposé des motifs de la teneur suivante :

Le 3 février 2016, le Gouvernement a annoncé une série de mesures visant à positionner le Luxembourg en tant que pôle européen de l'exploration et de l'utilisation des ressources spatiales.

Parmi les mesures à adopter dans le cadre de l'initiative connue sous le terme spaceresources.lu figure entre autres l'élaboration d'un cadre juridique et réglementaire dédié et fournissant une sécurité juridique quant à la propriété des minéraux et d'autres ressources de valeur dans l'espace identifiés en particulier sur les astéroïdes.

Tel est l'objet premier du présent projet de loi.

Le Luxembourg est ainsi le premier pays européen à mettre en place un cadre juridique qui donne aux opérateurs privés des assurances quant à leurs droits sur les ressources qu'ils extraient dans l'espace.

Les ressources de l'espace sont aujourd'hui communément définies comme étant des ressources abiotiques qui se trouvent in situ dans l'espace extra-atmosphérique et qui peuvent être extraites. Cette notion inclut par exemple les ressources minérales et l'eau, mais pas les positions orbitales ou les fréquences.

La mise en place du cadre légal afférent se fait dans le strict respect des obligations internationales du Luxembourg et le Luxembourg continue d'appeler de ses vœux une collaboration renforcée et effective avec d'autres pays en la matière, la manière selon laquelle fonctionne actuellement l'Agence spatiale européenne (ESA) pouvant servir d'exemple à cet égard.

Dans le cadre du projet spaceresources.lu, le Luxembourg a par ailleurs commencé à investir dans des projets en matière de recherche et de développement.

L'objectif du Gouvernement est que l'initiative spaceresources.lu donne *in fine* naissance à une industrie du « new space » qui permettra d'accéder à des ressources minérales, l'objectif étant de stimuler la croissance économique sur Terre et d'offrir, pour le bien et dans l'intérêt de tous les pays et de leurs habitants, de nouveaux horizons à l'exploration spatiale. Le Luxembourg souhaite promouvoir ces nouvelles activités de l'espace afin de contribuer à l'exploration pacifique et l'utilisation durable des ressources de l'espace pour le bien de l'humanité.

Avec le lancement de spaceresources.lu, il s'agit d'ouvrir, dans l'intérêt de tous, l'accès à de nombreuses richesses minérales inexploitées sur des rochers sillonnant l'espace sans pour autant porter atteinte à des habitats naturels. Le Luxembourg compte ainsi soutenir le développement durable à long terme de nouvelles activités innovantes dans l'industrie spatiale.

Pour ce faire, l'initiative spaceresources.lu peut prendre appui sur l'expérience acquise par le Luxembourg dans des secteurs proches du secteur des ressources spatiales et notamment sa longue expérience dans le domaine des satellites avec un des leaders mondiaux, la Société européenne des satellites (SES) qui a depuis plus de trente ans son siège mondial au Luxembourg où elle a été créée.

L'initiative spaceresources.lu s'inscrit dans le cadre de la participation active du Luxembourg à l'ESA dont elle est le prolongement naturel (Voir à ce sujet : Rapport d'activité 2015, Ministère de l'Economie, mars 2016, point 7.5.2.).

Jean-Jacques Dordain, ancien directeur général de l'ESA et actuellement conseiller du Gouvernement pour spaceresources.lu s'est exprimé comme suit au sujet de spaceresources.lu :

« Cette initiative démontre clairement la capacité d'innovation des Européens, qui sont prêts à prendre des risques lorsque les enjeux sont importants. Bien que futuriste, le projet repose sur des bases solides, comme en témoignent notamment les prouesses technologiques déjà accomplies en Europe et dans le monde entier. »

Simon P. Worden, également conseiller du Gouvernement en la matière et président de la Breakthrough Prize Foundation, quant à lui, décrit l'initiative comme suit :

« L'humanité est sur le point de se propager dans le système solaire, avant de se développer au-delà. L'utilisation des ressources que nous y trouvons est essentielle, non seulement pour notre conquête de l'espace, mais également pour garantir une prospérité pérenne sur Terre. »

Le présent projet porte également réglementation de l'agrément et de la surveillance des missions d'exploitation des ressources de l'espace, l'exploitation visant tant l'exploration que l'utilisation.

Les règles ayant trait à l'agrément et à la surveillance sont largement inspirées de celles applicables au secteur financier et plus particulièrement de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée.

Le texte prévoit encore la nécessité d'un cahier des charges pour toute mission, cette nécessité étant empruntée à la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques telle que modifiée.

Les règles posées par le présent projet tiennent enfin compte des spécificités ayant trait à l'exploitation des ressources de l'espace. »

Enfin, le commentaire suivant accompagne les articles du projet :

#### Article 1

L'article 1 du projet de loi dispose que les ressources de l'espace sont susceptibles d'appropriation. Si depuis 1804 le droit de la propriété est au Luxembourg, comme en France et en Belgique, réglé par l'article 544 du Code civil, personne en 1804 n'envisageait l'application de cette disposition aux ressources de l'espace.

Ceci dit, le droit d'inspiration francophone a dès le début du XVIII<sup>e</sup> siècle eu à connaître de situations juridiques comparables à celles qui font l'objet du présent article:

C'est ainsi que dès 1810, la loi<sup>9</sup> est venue régler par le biais des actes de concession les droits des propriétaires de la surface sur les produits des mines concédés<sup>10</sup> en posant le principe que l'acte de concession « donne la propriété perpétuelle de la mine »<sup>11</sup> tout en retenant également qu' « au moment où une mine sera concédée..., cette propriété [celle de la mine] sera distinguée de celle de la surface »<sup>12</sup>.

Colin et Capitant<sup>13</sup>, auteurs de référence de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, enseignaient que :

« L'idée qui domine la loi de 1810 [concernant les mines], c'est que la propriété d'une mine constitue bien une propriété, mais indépendante de celle de la surface, et n'appartenant pas nécessairement au propriétaire de cette surface ».

L'analogie entre l'espace et la mer est juridiquement plus patente encore.

Ainsi, la doctrine la plus autorisée, en l'occurrence Laurent<sup>14</sup> enseigne dès le XVIII<sup>e</sup> siècle que « (l)a mer ne fait partie d'aucun territoire, puisqu'elle est en dehors de tout territoire »<sup>15</sup> et « la mer n'est pas susceptible d'appropriation »<sup>16</sup>. A propos des coquillages et des poissons, Laurent s'exprime comme suit: « On appelle parfois choses *communes* celles qui n'ont point de maître, bien qu'elles soient susceptibles d'appropriation par voie d'occupation: tels sont les coquillages, les poissons et les animaux sauvages. Ce n'est pas la doctrine du droit romain; les jurisconsultes appellent ces choses *res nullius*; elles n'ont pas de maître, mais elles

<sup>9</sup> Loi du 21 avril 1810 concernant les mines, les minières et les carrières. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>10</sup> Article 6. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>11</sup> Article 7. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>12</sup> Article 19. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>13</sup> A. COLIN et H. CAPITANT, *Cours élémentaire de droit civil français*, t. I, 3<sup>e</sup> éd., 1920, p. 723. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>14</sup> F. LAURENT, *Principes de droit civil français*, t. 6, 3<sup>e</sup> éd., 1878, pages 6 et 10. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>15</sup> F. LAURENT, *op. cit.*, p. 10. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>16</sup> *Ibidem*. [note figurant dans le document reproduit]

peuvent en avoir; tandis que les choses *communes* proprement dites ne peuvent pas devenir l'objet du droit exclusif de propriété. D'un autre côté, on ne peut pas dire que les *chooses sans maître* sont destinées par la nature à l'usage de tous les hommes; en réalité, elles ne servent à personne tant qu'elles n'ont pas de maître; et du moment qu'elles ont un maître, elles servent exclusivement à celui qui se les est appropriées. »<sup>17</sup>

Laurent enseigne ainsi dès 1878<sup>18</sup> que si la mer n'est pas susceptible d'appropriation, les coquillages et les poissons sont bien susceptibles d'appropriation<sup>19</sup>.

L'article 1 du projet retient cette même vision pour l'espace en employant les mêmes termes que Laurent, à savoir les ressources de l'espace sont « susceptibles d'appropriation ». Les ressources de l'espace le sont, comme le sont les poissons et les coquillages, mais les corps célestes et les astéroïdes-mêmes ne le sont pas, comme ne l'est pas la mer.

Cette approche est non seulement conforme aux principes usuels du droit de la propriété d'inspiration francophone, elle est encore conforme au droit international. Elle est en l'occurrence parfaitement en ligne avec l'article II du Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes (ci-après le « Traité ») qui dispose ce qui suit:

« L'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, ne peut faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation ni par aucun autre moyen ».

Si le statut légal des territoires des corps célestes-mêmes est défini par ladite disposition – à savoir qu'il n'y a pas lieu à appropriation nationale –, le statut des ressources n'y est pas traité, ni même abordé. Or, l'article 1 du projet de loi ne traite que des « ressources ». Il ne traite pas des astéroïdes, comètes et corps célestes en eux-mêmes. Ces derniers restent en dehors du champ d'application de la loi et ni le texte de l'article 1, ni le projet de loi en général n'ont pour objectif ou but voire pour effet d'ouvrir ou de tenter d'ouvrir la porte à un quelconque début de commencement d'appropriation ou de possibilité d'appropriation des astéroïdes, comètes ou autres corps célestes. Le projet n'entend pas davantage asseoir ou sous-entendre de quelque façon que ce soit un quelconque début de commencement d'élément de souveraineté sur un territoire d'un corps céleste ou une portion quelconque de l'espace extra-atmosphérique et des autres corps célestes.

Seules sont visées ici les ressources de l'espace et l'appropriation de ces mêmes ressources.

A cela s'ajoute que, l'article I alinéa 2 du Traité - qui doit être lu en combinaison avec l'article II précité du même Traité pose le principe de la liberté de l'exploration et de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, et si la doctrine a pu débattre de

<sup>17</sup> *Ibidem*, page 6. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>18</sup> et même plus tôt, l'édition de 1878 est la 3<sup>e</sup> édition. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>19</sup> La même chose vaut pour les forêts et le gibier dans le contexte de la chasse. [note figurant dans le document reproduit]

la question de savoir si la non-appropriation s'applique aussi aux ressources<sup>20</sup>, il n'en reste pas moins qu'un fort courant doctrinal se prononce en faveur de la possibilité de l'appropriation de ces ressources<sup>21</sup>.

D'autres pays – en l'occurrence les États-Unis – ont emprunté la voie que le Luxembourg s'apprête à emprunter<sup>22</sup>.

Comme le texte de loi américain, le texte-même de l'article 1 du présent projet de loi contient une référence expresse au droit international en ce qu'il dispose que cette appropriation doit se faire en conformité avec le droit international.

\*\*\*

<sup>20</sup> F. TRONCHETTI, *Handbook of space law*, 2015, p. 790 :

(A) group of scholars argues that the prohibition laid down in Article II applies both to outer space and its natural resources. They affirm that the absence of any reference to natural resources in the text of Article II is not relevant, because the Outer Space Treaty never makes a distinction between outer space and its natural resources. Therefore, the term outer space must be understood in a comprehensive manner so as to include both outer space broadly considered and its natural resources. [Footnote 74 : See e.g. S. GOROVE, *Limitations on the Principles of Freedom of Exploration and Use in Outer Space : Benefits and Interests*, in *Proceedings of the Thirteenth Colloquium on the Law of Outer Space* (1971), 74 ; A.A. COCCA, *ILA Report of the Fifty-Fourth Conference*, The Hague, 1970, 454.]

Comp.: Steven Freeland and Ram Jakhu in *Cologne Commentary on Space Law*, volume 1, Outer Space Treaty, 2009, pages 44 à 63. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>21</sup> F. TRONCHETTI, *Handbook of space law*, 2015, p. 789 : (A) group of authors points out that the non-appropriation principle refers only to outer space as a whole and not to its natural resources [Footnote 71 : So e.g. B.Cheng, Le Traité de 1967 sur l'espace, *Journal du droit international* (1968), 533 ; M. Williams, The Exploration and Use of Natural Resources in the Law of the Sea and the Law of Outer Space, in *Proceedings of the Twenty-Ninth Colloquium on the Law of Outer Space* (1987), 198 ; Jenks, *supra* n.44,275 ; Gal, *supra* n.69,47]. Therefore, by analogy with the rules underlying the freedom of the high seas, these authors state that the right to freely explore and use outer space, which is provided in Article I of the Outer Space Treaty, also includes the right to remove and use the natural resources contained thereof [Footnote 72 : Cf. e.g. Art. II, Convention on the High Seas, Geneva, done 29 April 1958 entered into force 30 September 1962 ; 450 UNTS 82 ; TIAS 5200 ; 13 UST 2312 ; UKTS 1963 n° 5 ; Cmnd.584 ; ATS 1963 n° 12 ; which for the first time formally and explicitly conferred upon states the freedom of fishing in international waters]

Comp.: Bin Cheng, The 1967 Space Treaty, *Journal du droit international*, 95<sup>e</sup> année, 1968, pp. 565 à 577 (surtout p. 575) et *ibidem*, The Extraterrestrial Application of International Law, *Studies in International Space Law*, 1997, pp. 400 à 401

Comp. aussi:

F. G. VON DER DUNK, Public Space Law and Private Enterprise – The Fitness of International Space Law Instruments for Private Space Activities, in Project 2001 – Working Group on Privatization, Legal Framework for Privatising Space Activities, July 19, 1999, Vienna, pp. 12 à 39 (cité par L. RAVILLON, *Droit des activités spatiales, Adaptation aux phénomènes de commercialisation et de privatisation, Les mutations de l'activité spatiale*, 2004, p. 139, n° 141 et note de bas de page n° 524)

Un auteur (David Johnson, *Limits on the giant leap for mankind: legal ambiguities of extraterrestrial resource extraction*, 26 American University International Law Review 1477 (2010-2011)) argumente que le droit international ne règle pas de façon effective la question de la propriété des ressources de l'espace (p. 1481 e. a.). L'auteur consacre par ailleurs des développements à toute une série d'opinions et de théories dans la matière. L'auteur cite encore Carl. Q. Christol (*The modern international law of outer space*, 1982) qui écrit que l'article I du Traité « confirms the freedom of use because every state has an equal right to pursue space activities » et que la contribution majeure de l'article I est le concept de « freedom of use which necessarily implies the right to exploit the benefits of space » (p. 1501 et note de bas de p. n° 134). [note figurant dans le document reproduit]

<sup>22</sup> U.S. COMMERCIAL SPACE LAUNCH COMPETITIVENESS ACT, TITLE IV--SPACE RESOURCE EXPLORATION AND UTILIZATION – Public Law No: 114-90 (11/25/2015), <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2262/text> [note figurant dans le document reproduit]

Comme indiqué ci-dessus, l'analogie avec la mer et les mines plaide en faveur de l'appropriation des ressources et le présent article 1 est par ailleurs parfaitement en ligne avec le principe de non-appropriation de l'espace extra-atmosphérique et des corps célestes tel qu'énoncée à l'article II du Traité<sup>23</sup>.

Enfin et s'il est vrai que par rapport au droit interne les auteurs du projet auraient sans doute pu faire l'économie de l'article 1 - en ce que celui-ci ne constitue en réalité qu'une déclinaison de l'article 544 du Code Civil -, l'insertion dudit article dans l'ordre légal luxembourgeois est gage de clarté et de sécurité juridique tant par rapport au droit interne que par rapport au droit international.

La notion d'appropriation inclut tous les attributs classiques du droit de la propriété et notamment celui de posséder, transporter, utiliser et vendre les ressources visées en conformité avec les dispositions du présent projet de loi et des textes internationaux applicables en la matière<sup>24</sup>.

### Article 2

L'exigence d'un agrément pour toute mission d'exploration et d'utilisation des ressources de l'espace extra-atmosphérique est posée par l'article VI du Traité qui dispose que « (l)es activités des entités non gouvernementales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, doivent faire l'objet d'une autorisation et d'une surveillance continue de la part de l'État approprié partie au Traité »<sup>25</sup>.

Sur base de cette disposition du Traité, l'article 2 du projet de loi pose la prohibition de principe des activités d'exploitation des ressources et de l'espace en l'absence d'un agrément, les articles à suivre énonçant les conditions à remplir pour obtenir un tel agrément.

Quiconque entend mener une mission d'exploitation des ressources de l'espace doit dès lors obtenir un agrément pour ce faire.

Le présent article est inspiré de l'article 2 (1) de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée.

Il dispose encore que les agréments sont accordés par les ministres en charge de l'économie et des activités de l'espace.

### Article 3

L'article 3 dispose que l'agrément est accordé par rapport à une mission, que la demande doit être présentée sous forme écrite et qu'elle est instruite par les ministres qui sont en charge conformément à l'article 2.

<sup>23</sup> voir ci-avant les développements concernant les mines et la mer et ceux concernant l'article II du Traité. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>24</sup> La loi récemment adoptée aux États-Unis (voir note de bas de page 18 à ce sujet) emploie les mêmes termes de posséder, transporter, utiliser et vendre au paragraphe 51.303 en plus d'une référence à la propriété, comme le projet de loi luxembourgeois. [note figurant dans le document reproduit]

<sup>25</sup> Pour ce qui est de l'autorisation-même, voir articles 3 et suivants et pour ce qui est du volet surveillance, voir article 14. [note figurant dans le document reproduit]

Le texte de l'article 3 est inspiré de l'article 3 (1) de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée.

Le présent article 3 introduit la notion de l'exploitant. Ce terme est à rapprocher de celui du demandeur en ce que les deux termes visent la même personne. Il s'agit de la personne ayant respectivement remis une demande d'agrément (le demandeur) ou ayant effectivement obtenu l'agrément (l'exploitant).

L'agrément sera accordé pour une mission et cette mission a trait à *l'exploration* et à *l'utilisation* des ressources de l'espace.

Comme l'intitulé du projet de loi, le présent article – à l'instar du Traité et du texte de loi américain – emploie les termes d'exploration et d'utilisation des ressources de l'espace.

Ensemble avec la disposition de l'article 1 qui traite de l'appropriation, ce concept de l'utilisation et de l'exploration des ressources délimite le cadre normatif de base du présent projet de loi.

Ne sont pas visés par ce concept de l'exploration et de l'utilisation des ressources des activités telles que les activités de lancement et les objets lancés eux-mêmes. Ces activités de lancement doivent donc, le cas échéant, faire l'objet d'autorisations à part, tandis que l'inscription d'un objet lancé ou à lancer sur un registre doit de même, le cas échéant, faire l'objet de règles à part.

Le texte précise que la mission doit être menée à des fins commerciales. Ceci permet de distinguer les missions qui font l'objet de la présente loi des missions scientifiques. La référence au caractère commercial de la mission permet aussi de retenir que l'activité visée par l'agrément doit être une activité professionnelle, les activités à des fins purement privées dans l'espace n'étant pas susceptibles de recevoir un agrément.

Il va sans dire que tout exploitant ayant obtenu un agrément de mission devra conduire sa mission en accord avec les principes et règles du droit international de l'espace. L'exploitant est ainsi notamment obligé de respecter l'article IV du Traité posant le principe de l'utilisation pacifique de l'espace.

#### Article 4

L'agrément ne peut être délivré qu'à une personne morale de droit luxembourgeois sous réserve des dispositions de l'article 6 du présent projet de loi. Une personne physique ne peut pas demander d'agrément.

Il a par ailleurs paru utile de limiter la forme sociale que peut revêtir une entreprise qui exploite et utilise des ressources de l'espace à deux formes sociétales, à savoir la société anonyme et la société en commandite par actions. En cela le texte de l'article 6 est plus restrictif que l'article 4 de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée.

#### Article 5

Le texte de l'article 5 dispose *expressis verbis* que l'agrément est limité à la mission qu'il vise.

L'agrément est certes accordé à un exploitant, mais il ne l'est pas de façon générale comme l'est l'autorisation d'établissement. Il l'est pour une mission spécifique et déterminée.

L'agrément est limité dans le temps, et ce bien qu'il puisse être renouvelé. Il a paru utile de limiter l'agrément dans le temps, alors que même si les missions dans l'espace sont des missions longues, elles ne sont pas appelées à s'éterniser. La durée sera pour l'essentiel fonction du programme de la mission. Ceci dit, les agréments sont renouvelables une ou plusieurs fois.

L'agrément est strictement personnel. Il est donné *intuitu personae* et toute transmission, cession ou location voire tout autre transfert ou transmission de l'agrément est formellement prohibé.

### Article 6

L'article 6 qui pose l'exigence de la remise d'un programme de mission et la communication de tous renseignements utiles à son appréciation est inspiré de l'article 3 (4) de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée.

Ceci dit, le texte de l'article 6 du présent projet de loi est plus large que ne l'est le texte de l'article 3 (4) précité en ce qu'il dispose qu'il y a lieu de communiquer tous les renseignements « utiles » et pas seulement ceux qui sont « nécessaires », comme le fait l'article 3 (4) précité.

### Article 7

Selon l'article 2 alinéa 3 de la loi modifiée du 10 août 1915, « Le domicile de toute société commerciale est situé au siège de l'administration centrale de la société. L'administration centrale d'une société est présumée, jusqu'à preuve du contraire, coïncider avec le lieu du siège statutaire de la société. ». L'article 7 permet, au-delà de la présomption légale – réfragable – de vérifier que la condition de l'existence de l'administration centrale et du siège statutaire au Luxembourg du demandeur, et par après de l'exploitant, est bien remplie. Il détaille le (solide) dispositif de gouvernance interne dont il doit disposer.

Le texte est inspiré de l'article 5 (1) et (Ibis) de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée. On retrouve notamment au point (3) de l'article 7 du présent projet le principe de proportionnalité.

### Article 8

L'article 8 subordonne à un agrément les actionnaires importants de l'exploitant.

Le texte est inspiré de l'article 6 (1) et 9 de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée<sup>26</sup>.

Le texte ne reprend pas les dispositions spécifiques au secteur financier comme par exemple celle ayant trait à la surveillance des groupes. Ceci ne signifie pas pour autant que la structure du groupe soit étrangère à l'appréciation de la demande ; le contraire est vrai étant donné que l'honorabilité professionnelle est

<sup>26</sup> Pour la définition de ce qu'est une participation qualifiée, le texte fait un renvoi pur et simple à la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée. [note figurant dans le document reproduit]

non seulement appréciée au niveau du demandeur, mais également au niveau du groupe aux termes de l'article 8 (2), premier tiret du présent projet.

La structure de l'actionnariat doit dans tous les cas être transparente.

### Article 9

L'article 9 du présent projet exige que les membres de l'organe de direction d'une société exploitant des ressources de l'espace présentent des qualités d'honorabilité et d'expérience professionnelles suffisantes. Il détaille la manière dont ces critères sont appréciés.

Le texte est calqué sur celui de l'article 7 de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée tout en posant l'exigence de l'exercice d'activités analogues préalables spécifiquement par rapport au secteur de l'espace ou par rapport à un secteur connexe, comme celui des satellites, des télécommunications, des mines ou des technologies de l'information.

Comme pour les actionnaires importants, il s'agit ici d'une procédure de *nihil obstat* de la part des ministres en charge de délivrer les agréments.

Il convient aussi de noter que le texte ne reprend pas le recours spécifique en réformation prévu contre les décisions en la matière dans le secteur financier aux termes de l'article 7 (3), 3<sup>ème</sup> phrase de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée.

### Article 10

Au regard de risques inhérents à toute activité dans l'espace, mais aussi au regard des règles de responsabilité prévues en droit international de l'espace et notamment à l'article VI du Traité<sup>27</sup>, la solidité financière du demandeur – qui deviendra par après l'exploitant, une fois l'agrément obtenu – est une question primordiale.

Ainsi, le texte de l'article 10 du projet – tout en s'inspirant de l'article 8 de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée – ne pose pas d'exigence chiffrée, mais lie la justification des assises financières à leur adéquation par rapport aux risques relatifs à la mission, laissant par la même une large marge d'appréciation aux ministres chargés de délivrer les agréments.

Quant à la forme des assises financières, il a paru utile de déterminer clairement dans le texte de la loi que ces assises doivent d'abord prendre la forme de capital social, mais ensuite également – et ce de façon obligatoire et cumulative avec l'exi-

<sup>27</sup> Article VI du Traité : « Les États parties au Traité ont la responsabilité internationale des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, qu'elles soient entreprises par des organismes gouvernementaux ou par des entités non gouvernementales, et de veiller à ce que les activités nationales soient poursuivies conformément aux dispositions énoncées dans le présent Traité. Les activités des entités non gouvernementales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, doivent faire l'objet d'une autorisation et d'une surveillance continue de la part de l'État approprié partie au Traité. En cas d'activités poursuivies par une organisation internationale dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, la responsabilité du respect des dispositions du présent Traité incombera à cette organisation internationale et aux États parties au Traité qui font partie de ladite organisation. » [note figurant dans le document reproduit]

gence de capital social – la forme d'une assurance ou d'une autre garantie qui peut être comparée à une assurance et qui émane soit d'une entreprise d'assurances, soit d'un établissement de crédit. Le tiers qui fournit la garantie ne doit pas appartenir au même groupe que le demandeur de l'agrément de mission.

Un règlement grand-ducal peut venir préciser les modalités relatives aux assises financières.

### Article 11

L'article 11 traite de la révision externe. Il est repris de l'article 10 de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée.

### Article 12

L'article 12 pose l'exigence du cahier des charges dont est assorti tout agrément.

En prévoyant un cahier des charges, la présente loi suit l'exemple de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques telle que modifiée.

Le texte de l'article 12 tient d'abord compte du fait que le présent projet contient déjà toute une série de dispositions avec des exigences à remplir par le futur exploitant. Ce sont les articles 5 à 11 et c'est ainsi que le présent article prévoit que le cahier des charges décrit la manière dont le futur exploitant satisfait aux conditions des dits articles 5 à 11.

Le texte précise ensuite dans une liste non exhaustive que le cahier des charges peut contenir des dispositions sur la redevance à verser, sur les activités à déployer au ou à partir du Luxembourg, sur les limites de la mission ou encore sur les conditions visant à assurer le respect par l'exploitant de ses obligations.

Sont notamment, mais pas seulement visés par ce dernier cas de figure les obligations résultant du droit international.

Concrètement, le cahier des charges peut par exemple contenir des dispositions sur la viabilité à long terme des activités spatiales ou sur l'évitement de la contamination des corps célestes ou de modifications nocives du milieu terrestre par référence à l'article IX du Traité ou sur la notion de gêne potentiellement nuisible de l'article IX du même Traité ou encore des dispositions dont l'évolution des technologies commande l'insertion dans un texte contraignant pour l'exploitant.

Le cahier des charges permet encore aux ministres de préciser les modalités de la surveillance. Il leur permet aussi de prévoir des droits de regard pour le Gouvernement.

De façon générale, le texte de l'article 12 a été adapté au secteur de l'espace. Il met à la disposition des ministres un instrument qui leur permet de bien tracer le cadre spécifique à chaque mission.

### Article 13

L'article 13 du projet règle la question du retrait de l'agrément. Il est inspiré de l'article 11 de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée.

Lorsque le texte dispose que l'agrément est retiré « si les conditions de son octroi ne sont plus remplies », cela vise le respect par l'exploitant tant du droit

international de l'espace que de la présente loi et de toute autre loi luxembourgeoise ainsi que des termes-mêmes de l'agrément et du cahier des charges dont question à l'article 12.

Les recours contre les décisions de retrait d'agrément sont les recours de droit commun qui ont d'ailleurs – soit dit en passant – vocation à s'appliquer à toutes les dispositions du présent projet de loi.

#### Article 14

L'article 14 précise en son premier alinéa que les ministres en charge de délivrer les agréments en vertu de l'article 2 du présent projet de loi sont également en charge de la surveillance continue des missions. Même si cela va de soi en droit régulatoire moderne, il a paru utile de le préciser au regard de la disposition de l'article VI du Traité.

La seconde phrase du premier alinéa précise encore que pour leur mission de surveillance les ministres peuvent se faire assister par un ou plusieurs Commissaires de gouvernement.

L'article 14 permet aux termes de son second alinéa encore aux ministres d'imposer dans le même contexte des conditions additionnelles pour une mission qui est déjà en cours. Cela sera le cas notamment lorsque des contraintes inhérentes à la mission ou la manière dont elle est menée rendent l'imposition de conditions additionnelles nécessaires voire simplement utiles ou encore lorsque de nouveaux enseignements scientifiques ou autres auront pu être recueillis depuis la date de l'agrément initial.

Il va sans dire que les ministres peuvent aussi dans des cas exceptionnels procéder à un allègement des conditions attachées à un agrément ou au cahier des charges. Ceci dit et sur base du principe selon lequel « qui peut le plus, peut le moins », il n'a pas été jugé nécessaire de préciser cela dans le texte-même de l'article 14.

#### Article 15

L'article 15 traite de la responsabilité de l'exploitant à l'occasion de la mission.

Celle-ci est pleine et entière dès lors qu'un dommage a été causé à l'occasion d'une mission.

Sont aussi couverts par cette disposition les dommages causés à l'occasion des travaux et devoirs de préparation de la mission.

La responsabilité incombe à l'exploitant en vertu du présent article n'a pas pour objet d'exclure ou de limiter la responsabilité internationale du Luxembourg pour les activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes telle que prévue par les traités et conventions internationales en vigueur comme le Traité<sup>28</sup> ou la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux.

<sup>28</sup> Article VI du Traité dispose que : « Les États parties au Traité ont la responsabilité internationale des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, qu'elles soient entreprises par des organismes gouvernementaux ou par des entités non gouvernementales, et de veiller à ce que les activités nationales soient poursuivies conformément aux dispositions énoncées

### Article 16

L'article 16 du présent projet précise que l'obtention d'un agrément ne dispense pas de l'obtention d'autres agréments ou autorisations qui seraient, le cas échéant, requis pour une mission ou pour l'exploitant de celle-ci.

Est notamment visée ici l'autorisation d'établissement.

### Article 17

Le présent article contient les dispositions pénales du projet de loi.

Le texte fait une distinction entre deux types d'infractions. D'abord, une peine d'emprisonnement ou une amende peut être encourue par celui qui contrevient ou tente de contrevir à l'article 2 de la présente loi (il s'agit de la disposition qui prévoit l'interdiction d'exploiter à titre professionnel les ressources de l'espace sans être en possession d'un agrément de mission). Le second type d'infraction vise ensuite à sanctionner celui qui conduit ou participe à une mission d'exploitation des ressources de l'espace en contravention de l'une des dispositions des articles 4, 5, 7, 8, 9, 10 ou 11 de la loi ou encore des termes de l'agrément et plus particulièrement ceux du cahier des charges prévu à l'article 12.

Ces sanctions pénales sont nécessaires pour permettre aux autorités d'assurer le respect de la loi et des conditions prévues par l'agrément et le cahier des charges.

L'article 17 précise encore que les sanctions pénales prévues s'appliquent sans préjudice des peines édictées par le Code pénal ou par d'autres lois particulières. Le texte en question s'inspire de l'article 64(6) de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier telle que modifiée.

Le paragraphe (4) de l'article prévoit enfin que la juridiction saisie peut prononcer la cessation d'une exploitation qui est contraire aux dispositions de la loi sous peine d'astreinte dont le maximum est fixé par ladite juridiction. Cette disposition est inspirée par la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui contient la même disposition notamment aux articles 10, 12 et 14.

Des informations additionnelles ont été mises en ligne sur un site internet du gouvernement<sup>29</sup>. On y lit notamment ce qui suit :

- *DOESN'T THE OUTER SPACE TREATY SPECIFICALLY PROHIBIT SPACE MINING BY SOVEREIGN STATES AS WELL AS COMMERCIAL ENTITIES?*

Fact is that Outer Space Treaty does not specifically refer to space resources. The prohibition deals with the exercise of sovereignty over the territories in space.

dans le présent Traité. Les activités des entités non gouvernementales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, doivent faire l'objet d'une autorisation et d'une surveillance continue de la part de l'État approprié partie au Traité. En cas d'activités poursuivies par une organisation internationale dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, la responsabilité du respect des dispositions du présent Traité incombera à cette organisation internationale et aux États parties au Traité qui font partie de ladite organisation. » [note figurant dans le document reproduit]

<sup>29</sup> <http://www.spaceresources.public.lu/en/did-you-know/index.html>

- *WHAT IS LEGALLY AT ISSUE?*

Luxembourg is fully aware that the legal issue is not trivial. Luxembourg will therefore carefully explore the right way to support and promote space mining in a balanced and yet economically performing way.

The start of the project will have a rather scientific or research character, which is unproblematic under international law.

For later phases, proponents are operating under the assumption that near-Earth asteroids are available on a first-come, first-serve basis, a principle known from the International Telecommunications Union.

- *ARE THERE LEGAL ANALOGIES TO EXISTING ACTIVITIES ON EARTH?*

An example could be fishing in international waters. Fishermen don't own the water and they don't own the fish, but they have the right to put nets into the water and bring the fish onto the decks, and once the fish are there, they own the fish.

- *IS THERE EXISTING LEGISLATION?*

Existing international legislation was adopted in the 60ties when space mining was a science fiction. Today, it can be said that these rules prohibit any appropriation of space and celestial bodies, but not of the materials which can be found there.

- *WHAT IS THE PROBLEM WITH THE EXISTING LEGISLATION?*

Current international agreements seek to bind space resource exploitation to what is termed a global regime. To set up such regime, it is not excluded that long lasting and cumbersome negotiations would have to take place preventing the fast start of the mining activities.

However the Outer Space Treaty recognizes the right to explore and use outer space, provided that such a right is exercised in a manner consistent with the other principles of the Treaty.

- *WHERE DOES THE U.S. STAND ON THE ISSUE OF ASTEROID MINING?*

The United States « Space Act of 2015 » facilitating private development of space resources consistent with the US international treaty obligations passed the US House of Representatives in July 2015 and the US Congress in November 2015. President Barak Obama subsequently signed it into law.

The Space Act 2015 notably states:

*A United States citizen engaged in commercial recovery of an asteroid resource or a space resource... shall be entitled to any asteroid resource or space resource obtained, including to possess, own, transport, use, and sell the asteroid resource or space obtained in accordance with applicable law, including U.S. international obligations.*

The bill specifically excludes ownership of asteroids themselves, which would violate international treaties.

• *WHAT IS THE VIEW OF THE LEGAL COMMUNITY ON THE ABOVE LAW?*

The International Institute of Space Law (<http://www.iislweb.org/>) on adopted a Position Paper on Space Resource Mining, The paper notably states:

*In view of the absence of a clear prohibition of the taking of resources in the Outer Space Treaty one can conclude that the use of space resources is permitted. Viewed from this perspective, the new United States Act is a possible interpretation of the Outer Space Treaty. Whether and to what extent this interpretation is shared by other States remains to be seen.*

*This is independent from the claim of sovereign rights over celestial bodies, which the United States explicitly does not make (Section 403). The purpose of the Act is to entitle its citizens to these resources if « obtained in accordance with applicable law, including the international obligations of the United States ». The Act thus pays respect to the international legal obligations of the United States and applicable law on which the property rights to space resources will continue to depend.*

*It is an open question whether this legal situation is satisfactory. Whether the United States' interpretation of Art. II of the Outer Space Treaty is followed by other states will be central to the future understanding and development of the non-appropriation principle. It can be a starting point for the development of international rules to be evaluated by means of an international dialogue in order to coordinate the free exploration and use of outer space, including resource extraction, for the benefit and in the interests of all countries.*

• *ACCORDING TO CRITICS, THE NEW U.S. LAW IS NOTHING BUT A CLASSIC RENDITION OF THE « HE WHO DARES WINS » PHILOSOPHY OF THE WILD WEST.*

Luxembourg is carefully considering these discussions. While there may be similarities in U.S. thinking, the Luxembourg Government prefers to liken potential legal similitudes to deep-sea fishing in international waters: Fishermen don't own the oceans and they don't own the fish, but they have the right to put nets into the water and bring the fish onto the ship decks. And once the fish are on deck, they own the fish.

• *WHAT HAPPENS IF MULTIPLE COUNTRIES PASS A SIMILAR LAW TO THE U.S. AND COMPANIES FROM AROUND THE WORLD WANT TO MINE THE SAME ASTEROID?*

These countries would need to discuss and find a bilateral or multilateral solution. It would be in the interest of all involved players. Luxembourg will encourage bilateral and multilateral agreements between the concerned countries to find a way to deal with this. One solution to investigate is to follow the example of the International Telecommunications Union, regulating the access to the frequency spectrum and orbital positions on the geostationary arc.

...

- *WILL LUXEMBOURG PUT CLAIMS ON OWNING ASTEROIDS?*

No, this would be contradictory to the country's international obligations, notably the Outer Space Treaty to which Luxembourg is signatory. Luxembourg will not put ownership claims on asteroids or other celestial bodies.

The country wishes to allow exploitation of space resources by companies properly licensed for the purpose of protecting international law and the interests of the general public on the basis of the freedom of space activities.

...

- *HAS THE MINISTRY OF THE ECONOMY CONDUCTED LEGAL STUDIES OR SOUGHT OPINION IN ORDER TO ASCERTAIN THE LEGALITY OF ITS INITIATIVE AS WELL AS ITS CONFORMITY WITH THE COUNTRY'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS?*

Yes, the ministry, in cooperation with renowned international space law experts, is currently conducting and extensive study of existing space law as well as the corresponding regulatory environment. The Ministry is comforted by expert legal opinion that, given the adequate regulatory framework, its initiative is fully consistent with existing space law.

- *WHAT ARE THE CONCLUSIONS OF THESE STUDIES/LEGAL OPINIONS?*

The preliminary results are as follows: There is room for an extensive interpretation of Article 2 of the Outer Space Treaty, i.e. one that does not prohibit the acquisition of property rights over collected celestial bodies' resources. Consequently, a decision made by a State to license private space mining operations would not constitute *per se* a breach of its international obligations, provided that such an authorization is accompanied by appropriate supervisory mechanisms and that licensed operations do not undermine the rights of other Parties to the Treaty.

- *DOES THIS CONSTITUTE A CONFLICT WITH ANY INTERNATIONAL TREATY OBLIGATIONS LUXEMBOURG HAS?*

All actions will be conducted fully in line with the country's international obligations, notably the Outer Space Treaty. The Moon Agreement has only been ratified by a limited number of States, not including any of space-faring nations or Luxembourg.

- *WHO WOULD REGULATE SUCH ACTIVITIES OUT OF LUXEMBOURG?*

Luxembourg is analysing the current national and international regulatory environment in order to elaborate the best approach to enable such activities while respecting its existing obligations. Reflections are ongoing on the mechanisms and procedures that would be required to supervise and control authorize space mining activities and on the entity that would perform such duties.

- *THE US RECENTLY PASSED A LAW THAT STATES: A UNITED STATES CITIZEN ENGAGED IN COMMERCIAL RECOVERY OF AN ASTEROID RESOURCE OR A SPACE RESOURCE... SHALL BE ENTITLED TO ANY ASTEROID RESOURCE OR SPACE RESOURCE OBTAINED, INCLUDING TO POSSESS, OWN, TRANSPORT, USE, AND SELL THE ASTEROID RESOURCE OR SPACE OBTAINED IN ACCORDANCE WITH APPLICABLE LAW, INCLUDING U.S. INTERNATIONAL OBLIGATIONS. DOES LUXEMBOURG PLAN TO GRANT SIMILAR OR IDENTICAL RIGHTS TO LUXEMBOURG CITIZENS OR LEGAL ENTITIES?*

Luxembourg has not yet taken a decision on what exactly the appropriate legal and regulatory framework will look like. But everything will be done to ensure that commercial activities will be able to be implemented in most efficient way, while fully respecting the international obligations.

- *THE U.S., IT SEEMS, IS TAKING THE POSITION THAT THE OUTER SPACE TREATY OF 1967 PERMITS « USE »; THIS TERM IS BROAD ENOUGH TO COVER MINERAL EXTRACTION AND REMOVAL; AND MINERAL EXTRACTION AND REMOVAL DOES NOT CONSTITUTE AN ACT OF « NATIONAL APPROPRIATION ». DOES LUXEMBOURG SHARE THE OPINION?*

Yes, the Outer Space Treaty, which Luxembourg is Party, does not specifically talk about asteroids and thereby does not prohibit the use of asteroid resources.

- *GIVEN THE US'S NEW SPACE ACT, WHAT MORE HAS LUXEMBOURG TO OFFER TO COMMERCIAL ENTITIES WILLING TO ENTER SPACE MINING?*

Luxembourg aspires to become the European hub of the utilization of space resources. The Government is dedicated to making this a success and willing to move fast to support corresponding commercial endeavors by devising an attractive framework. This framework will include a legal and regulatory regime providing clarity and assurance to the companies. In addition, Luxembourg will support the development of the companies through various financial instruments, including direct or indirect investments. Support to R&D activities will be granted through dedicated funding lines in the national space programme or optional programs at the European Space Agency.

Besides this dedicated measures, Luxembourg offers an open, diverse and stable economy with top GDP performance, sound macroeconomic fundamentals, state-of-the art infrastructures, access to a multilingual workforce, excellent connectivity to markets in the EU and worldwide, and a central location within reach of 60% of total EU market in less than a day.

*Note* : Le projet de loi sous objet est devenu la loi du 20 juillet 2017 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace, *Mémorial A* 2017, n° 674. D'autres documents ayant trait à la procédure législative, intervenus au cours de l'année 2017, seront publiés dans « La pratique luxembourgeoise en matière de droit international public 2017 ».

## 6. ASPECTS JURIDIQUES DES RELATIONS INTERNATIONALES ET DE LA COOPÉRATION DANS DES DOMAINES PARTICULIERS.

### 6.1. *Matières militaires et de sécurité : Acquisition de capacités au profit de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN)*

Le 12 août 2015, le ministre de la Défense a déposé un projet de loi autorisant le gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires au profit du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN.

Les explications suivantes accompagnent le projet de loi :

Depuis 2012, le Luxembourg participe en tant que membre de l'OTAN et partenaire solide de l'Alliance au programme AGS (Alliance Ground Surveillance). Ce programme vise à doter l'Alliance d'une capacité de surveillance terrestre par le biais de drones d'observation non armés.

Afin de répondre à ses obligations en tant que membre de l'OTAN, le Gouvernement s'est engagé à augmenter l'effort de défense luxembourgeois au cours des prochaines années. Il veille à ce que cet effort de défense puisse dans la mesure du possible se faire avec des capacités existantes au sein de l'économie luxembourgeoise qui répondent à un véritable besoin dans ce domaine. C'est dans cet esprit que le Gouvernement s'est engagé dans une joint-venture avec la société luxembourgeoise SES en vue d'acquérir, de lancer et d'exploiter un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires (GovSat)<sup>30</sup>. Dans ce même esprit, il entend faire une contribution sous forme de fourniture de capacités de communications satellitaires pour la mise en œuvre du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN.

L'objectif du programme AGS est de fournir une information en temps réel sur les terrains d'opérations. Ces opérations sont en principe militaires, mais peuvent également être de nature civile dans le cas de catastrophes naturelles ou de situations humanitaires par exemple. Le programme AGS est considéré par l'OTAN comme une capacité critique qui augmente le niveau d'information du commandant d'opération et permet une meilleure anticipation de nature à faciliter la prise de décisions. Les aéronefs du programme AGS permettront d'assurer une connaissance de la situation terrestre avant, pendant et après une opération de l'OTAN. Qualifié parfois de « eyes on the ground », il est le pendant du programme AWACS (« eyes in the air »), auquel le Luxembourg participe également. Ces deux programmes s'inscrivent dans le cadre du Renseignement, Surveillance et Reconnaissance Interarmées (« JISR, Joint Intelligence, Surveillance, Reconnaissance ») de l'OTAN, domaine dont l'importance est grandissante, et l'un des domaines où l'Armée luxembourgeoise dispose de capacités et d'expertise.

<sup>30</sup> Loi du 19 décembre 2014 autorisant le gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires, ainsi qu'à acquérir des capacités satellitaires permettant au gouvernement de satisfaire ses besoins et ses obligations en matière de défense. [note figurant dans le document reproduit]

Plus précisément, les capacités de communication satellitaires mises à disposition par le Luxembourg et fournies par LuxGovSat dans le cadre du programme AGS serviront exclusivement à des fins de guidage des drones d'observation du type « Global Hawk » de l'OTAN, ainsi qu'à la transmission des informations recueillies par les senseurs de ces drones vers le centre d'exploitation des données.

Le programme AGS sera opérationnel début 2016 et aura besoin à partir de ce moment-là de capacités satellitaires afin d'opérer les drones acquis. L'engagement financier du Luxembourg sera d'un montant total ne pouvant pas dépasser 120 millions d'euros sur une période de 10 ans (entre 2016 et 2026), frais de gestion inclus. Les dépenses sont à charge du Fonds d'équipement militaire.

#### **Le programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN**

Le Conseil de l'OTAN du 27 avril 2012 a pris la décision d'acquérir cinq drones d'observation du type « Global Hawk » pour un montant évalué à environ 1,4 milliard d'euros, afin de se doter d'une capacité de surveillance terrestre. Les drones « Global Hawk » de l'OTAN sont non armés et sont déployés par les autorités militaires de l'OTAN dans le cadre de missions d'observation et de reconnaissance terrestre approuvées par le Conseil de l'Atlantique Nord. Les décisions sont prises à l'unanimité, de sorte que le Luxembourg sera en mesure d'approuver ou de s'opposer à toute décision concernant l'utilisation des drones.

Le Luxembourg participe au financement de l'acquisition de ces drones depuis 2012, aux côtés de 14 autres pays : États-Unis, Norvège, Danemark, Allemagne, Italie, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, et Slovénie. La quote-part du Luxembourg dans le financement du développement et de l'acquisition de ces drones d'observation a été fixé à 0,26 %. La contribution totale du Luxembourg au programme d'acquisition s'élève ainsi à 4.043.497 euros pour la période 2012 à 2016.

Le lancement opérationnel du programme AGS est prévu pour la première moitié de 2016. En réponse à une demande d'information de l'OTAN pour la fourniture de capacités satellitaires nécessaires à l'utilisation des drones, le Ministre de la Défense a annoncé l'intention du Luxembourg de fournir au programme AGS une contribution constituée par la capacité satellitaire en bande Ku demandée pour une période de 10 ans à hauteur d'un montant total ne dépassant pas 120 millions d'euros HTVA, y inclus les frais de gestion. Ce faisant, le Luxembourg met clairement en œuvre son engagement politique pris au Sommet du Pays de Galles, répond à un besoin concret et urgent des Alliés, fournit une capacité qui apporte une valeur ajoutée avérée dans un domaine qui devient de plus en plus important avec une grande visibilité internationale, et renforce un secteur dans lequel le Luxembourg dispose d'une expertise reconnue.

Le dossier parlementaire apporte les précisions suivantes :

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a entendu, lors de sa réunion du 23 novembre 2015, le Ministre de la Défense en ses explications sur le projet de loi.

En complément à ce qui est détaillé dans l'exposé des motifs du projet de loi, la Commission a été informée du fait que les drones acquis sont la propriété de l'OTAN

dans son ensemble, de sorte que ce sont les 28 États membres de l'OTAN qui décident sur leur utilisation. Les drones, qui voleront sous pavillon OTAN, seront certifiés, immatriculés et stationnés en Italie sur la base militaire de Sigonella en Sicile. Contrairement aux avions du programme AWACS auquel le Luxembourg participe également, les drones ne seront pas immatriculés au Grand-Duché. Les États membres de l'OTAN assument conjointement la responsabilité de l'exploitation et du soutien du système AGS – y compris les accidents et incidents aériens/au sol, conformément aux dispositions du Protocole de Paris ainsi qu'aux modalités d'application et aux pratiques en vigueur.

*Note* : Le projet de loi sous objet (Doc. parl. n° 6852) est devenu la loi du 18 décembre 2015 autorisant le gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires au profit du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN, *Memorial A* 2015, p. 6162.