

Projet de loi

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.

Avis du Conseil d'État

(18 novembre 2014)

Par dépêche du 27 octobre 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Défense. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 13 novembre 2014.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis est destiné, d'après ses auteurs, à répondre aux obligations internationales du Luxembourg pour le maintien de la sécurité internationale en particulier au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Selon l'exposé des motifs, « le Gouvernement s'est engagé à augmenter l'effort de défense luxembourgeois au cours des prochaines années afin de répondre à ses obligations en tant que membre de l'OTAN » et, en même temps, de « veiller 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 ». À cet effet, « le gouvernement entend s'engager 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 (GovSa) ». Le Gouvernement « se portera acquéreur de capacités satellitaires lui permettant de satisfaire ses besoins et ses obligations en matière de défense ».

Il n'appartient pas au Conseil d'État ni de commenter les choix du Gouvernement quant aux moyens par lesquels le Luxembourg répond à ses obligations dans des structures multilatérales de défense et de sécurité ni de discuter la nécessité ou l'opportunité d'une dépense de l'ordre de 50.000.000 euros dans l'immédiat et de 100.000.000 euros dans les 10 années à venir en période de restrictions budgétaires. Il note toutefois que les auteurs, tout en faisant état des obligations internationales du Luxembourg, ne se réfèrent à aucun instrument international juridiquement contraignant définissant ces obligations et ne fournissent aucune indication chiffrée quant aux moyens budgétaires que le Luxembourg est censé consacrer à ces obligations. Aussi le Conseil d'État aurait-il souhaité savoir pour combien d'années ces investissements substantiels sont censés couvrir

les obligations du Luxembourg et comment cette dépense extraordinaire s'articule avec les dépenses récurrentes en matière de défense.

Le projet de loi prévoit, comme structure juridique, le recours à des mécanismes de droit privé. Est prévue la mise en place d'une entreprise commune entre la Société européenne des satellites (SES S.A.) et l'État luxembourgeois sous la forme d'une société de droit luxembourgeois détenue à 50% par l'État luxembourgeois et à 50% par la SES Astra S.A. Cette société de droit privé prendra en charge « l'acquisition du satellite GovSat et sa mise en orbite, la mise en place des infrastructures de réception au sol, l'exploitation du satellite et des infrastructures de réception au sol et la commercialisation de la capacité de communication du satellite GovSat », le tout avec le support technique de la SES S.A. La société à créer entrera en relations « commerciales » avec des clients, concrètement l'OTAN, l'Union européenne ou des États pour offrir ses capacités satellitaires.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet abordent la question essentielle de la responsabilité de l'État en soulignant que « le futur GovSat luxembourgeois est destiné à des fins de communication et non pas au pilotage de drones » et que « l'État entend veiller au sein de la joint-venture GovSat à ce que les contrats conclus avec les clients utilisateurs du GovSat soient en conformité avec le droit international et ceci en particulier en ce qui concerne le pilotage de drones armés ». L'exposé indique encore que « des avis juridiques ont été sollicités concernant la question de l'éventuelle responsabilité de l'État luxembourgeois en cas d'utilisation des capacités satellitaires fournies par GovSat à un pays ou une organisation internationale pour le guidage de drones armés en violation de l'engagement contractuel de ne pas utiliser les fréquences mises à disposition pour des drones armés, qui causeraient un dommage à une tierce partie. » Le Conseil d'État note que ces avis ne lui ont pas été communiqués. Il se permet de renvoyer aux obligations de l'État d'immatriculation d'un satellite en vertu 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, en supposant que cette question a été analysée dans les avis juridiques évoqués dans l'exposé des motifs.

La question de la responsabilité de l'État luxembourgeois est intimement liée à celle du cadre juridique, au moyen duquel les capacités satellitaires seront mises à la disposition d'un autre État ou d'une organisation internationale. L'exposé des motifs annonce que « des procédures et règles seront mises en place afin de garantir la conformité avec le droit international » et que les « accords entre l'État et la SES mettant en place la joint-venture GovSat devront contenir de telles dispositions ». Les auteurs se réfèrent encore aux futurs « contrats de mise à disposition des services de la GovSat » qui devront contenir « des clauses s'assurant que l'utilisation des capacités satellitaires soit conforme au droit international, et stipulent que le manquement à cette disposition entraîne la rupture fautive à la charge de l'État client ainsi que la suspension voire l'arrêt de la fourniture ». De l'avis du Conseil d'État, il s'agit ici d'une des difficultés majeures soulevées par le projet de loi sous avis. Ce dernier est rédigé dans une logique d'investissement commercial. Les problèmes juridiques relatifs à la responsabilité de l'État, en rapport avec l'utilisation du satellite, sont relégués à des dispositions de droit privé entre l'État et la SES Astra S.A., parties à la future société, entre cette entité et l'État ainsi qu'entre la nouvelle société à créer et des « clients » futurs. Le Conseil

d'État doute que cette réponse pragmatique soit à la hauteur des enjeux juridiques. L'État assume des obligations, pas uniquement en tant qu'investisseur privé, actionnaire ou acquéreur de capacités satellitaires, mais aussi en tant que puissance publique et sujet de droit international.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} autorise le Gouvernement à créer avec la SES Astra S.A., filiale de la SES S.A., une nouvelle société anonyme dont le futur objet social est fixé dans la loi, à savoir l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires et détermine le montant pour lequel le Gouvernement est autorisé à participer à cette nouvelle entité de droit privé.

Le Conseil d'État relève que la disposition légale sous examen, d'un côté, autorise un certain engagement financier, ce qui relève du droit budgétaire et, d'un autre côté, détermine le cadre des futures structures de droit privé qui devront être mises en place, y compris la définition de l'objet social de la société à créer. Même s'il est plus que probable que des contacts ont déjà été pris avec la SES Astra S.A. et que son accord est acquis, il est surprenant, dans une logique juridique, que la loi détermine ou prenne pour acquis le cadre de rapports juridiques qui, en théorie, relèvent d'un futur accord de volontés entre l'État et une entité de droit privé.

Article 2

L'article sous examen autorise le Gouvernement à acquérir pour le compte de l'État des capacités satellitaires auprès de la société à créer pour un maximum de 12.000.000 euros par an et pour un total ne pouvant dépasser 100.000.000 euros. L'article sous examen relève de la procédure d'autorisation législative au sens de l'article 99, sixième phrase¹, de la Constitution, alors que les dépenses sont à considérer comme une charge unique s'étalant sur plusieurs exercices budgétaires.

Article 3

Cet article dispose que les frais occasionnés sont à charge du fonds d'équipement militaire. Le texte est repris de l'article 3 de la loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M et n'appelle pas d'observation particulière.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 novembre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen

¹ « Aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. »