

N° 4767<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

---

---

**PROJET DE LOI****sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg  
ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(8.11.2001)

Par dépêche en date du 21 février 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Transports, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière.

Par dépêche en date du 25 octobre 2001, le Conseil d'Etat a été saisi d'amendements gouvernementaux au projet de loi.

\*

Le projet de loi sous rubrique part de la constatation que l'aéroport de Luxembourg présente pour le Grand-Duché de Luxembourg une importance vitale. Les auteurs du projet de loi estiment qu'au regard des développements qu'a connus l'aéroport de Luxembourg, ainsi que des développements qu'il doit encore connaître, il y a lieu de procéder à une réorganisation tant de la gestion du terminal passagers que de l'exploitation de l'aéroport en général.

Le projet comporte trois volets:

- le premier a trait à la police de l'aéroport;
- le deuxième concerne l'exploitation de l'aéroport;
- enfin, le troisième volet est consacré à la construction d'une nouvelle aérogare et de ses dépendances.

En ce qui concerne la police de l'aéroport, l'Etat et l'organisme chargé de la gestion et de l'exploitation de l'aéroport sont directement concernés. L'Etat assumera son rôle en édictant un règlement de police. L'organisme chargé de la gestion et de l'exploitation de l'aéroport devra, quant à lui, élaborer ou faire élaborer un plan global de sûreté et de sécurité, à approuver par le Gouvernement en conseil. L'application dudit plan sera contrôlée par le Comité national de sûreté institué par l'article 16 de la loi du 19 mai 1999 ayant pour objet a) de réglementer l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Luxembourg, b) de créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, et c) d'instituer une Direction de l'aviation civile.

Au niveau exploitation de l'aéroport, une première étape a déjà été franchie par la loi du 19 mai 1999 précitée. La Direction de l'aviation civile est instituée entité gestionnaire, au sens de ladite loi, à qui il incombe à ce titre „d'assurer la mission d'administration et de gestion des infrastructures aéroportuaires ainsi que de coordination et de contrôle des activités des différents opérateurs présents sur l'aéroport“.

Il est actuellement proposé de confier à un organisme de droit public ou privé, moyennant un contrat à conclure, tout ou partie des activités de développement, de mise en valeur et d'exploitation de l'aéroport de Luxembourg, y compris l'administration et la gestion des infrastructures aéroportuaires confiées à la Direction de l'aviation civile.

L'exposé des motifs de faire état, dans ce contexte, de la décision du Gouvernement de créer une société assurant tant le financement que la gestion de la nouvelle aérogare. Cette société, dénommée „Société de l'Aéroport de Luxembourg“ a effectivement été constituée le 19 février 2001. Elle a

pour objet la réalisation, la mise en valeur et l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg y compris l'administration et la gestion des infrastructures aéroportuaires (*statuts publiés au Mémorial C No 195 du 14 mars 2001*).

Le troisième volet, enfin, concerne la construction d'une nouvelle aérogare.

Le législateur avait déjà, par la loi du 11 juillet 1996 (et non comme indiqué dans le projet de loi du 11 juin 1996), autorisé le Gouvernement à procéder à l'extension de l'aérogare de Luxembourg, en fixant le plafond des dépenses à 2.150.000.000 de francs.

Le projet de loi sous avis entend préciser que cette autorisation porte sur la construction d'une nouvelle aérogare comprenant en outre la réalisation d'un terminal pour petits porteurs, d'un parking souterrain et d'une centrale de cogénération ainsi que l'aménagement des alentours.

Les différents volets du projet de loi sous avis suscitent diverses interrogations que le Conseil d'Etat entend aborder dans le cadre de l'examen des textes.

\*

## EXAMEN DES TEXTES

A l'intitulé du chapitre I, il y aurait lieu d'écrire „La police de l'aéroport“.

### *Article 1er*

Le Conseil d'Etat retient que la disposition sous examen maintient dans le giron des pouvoirs publics la police proprement dite de l'aéroport. En particulier les contrôles policiers (contrôles d'identité par exemple) relèveront des forces de l'ordre. Par ailleurs il appartiendra à un règlement grand-ducal d'édicter les prescriptions destinées à garantir entre autres la sûreté et la sécurité des personnes et des biens.

Comme la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne reste en vigueur, les dispositions de cette loi continueront également à s'appliquer. Il conviendra de veiller à l'articulation des dispositions de cette loi et du futur règlement de police.

Le Conseil d'Etat attire encore l'attention sur le règlement grand-ducal du 8 octobre 1984 portant réglementation de la circulation publique dans les environs de l'Aérogare de Luxembourg. Le Conseil d'Etat ignore s'il est dans les intentions du Gouvernement d'édicter dans un seul et même règlement grand-ducal aussi les mesures de police auxquelles sera soumise la circulation dans les alentours immédiats de la nouvelle aérogare. Le problème qui risquerait de se poser en pareil cas tient à la détermination des peines applicables en cas d'infraction.

Il est actuellement proposé de sanctionner les infractions aux dispositions du futur règlement grand-ducal „conformément aux dispositions des articles 33 à 40 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne“. Seuls les articles 33, 34 et 35 de la prédite loi ont trait aux pénalités: la loi modifiée de 1948 autorise le pouvoir exécutif à édicter des pénalités qui ne pourront pas dépasser un an d'emprisonnement ni 200.000 francs d'amende. En cas de récidive, le délinquant pourra être condamné à une peine double du maximum porté contre une infraction. Enfin le juge peut faire abstraction de la peine de la confiscation spéciale. Cette dernière précision s'imposait à un moment où l'article 43 du code pénal rendait la confiscation spéciale obligatoire pour les crimes et les délits. Actuellement, l'article 32 du code pénal dispose que la confiscation spéciale est toujours prononcée pour crime, elle peut l'être pour délit. Il n'y a donc plus de raison de renvoyer à l'article 35 de la loi modifiée de 1948, article à propos duquel il y a d'ailleurs lieu de s'interroger s'il n'a pas été implicitement abrogé par la loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines, ayant introduit au code pénal l'article 32 dans sa teneur actuelle.

De manière plus générale, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de procéder en l'occurrence par renvoi aux pénalités édictées par une loi, qui ne servira pas de base légale au futur règlement grand-ducal. Il y a donc lieu de fixer dans la loi en projet les pénalités et le troisième alinéa de l'article 1er tel qu'amendé est en conséquence à libeller comme suit:

„Les infractions aux dispositions du règlement grand-ducal pris en exécution du présent article pourront être punies d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas un an et d'une amende ne dépassant pas 200.000 francs ou d'une de ces peines seulement. En cas de récidive dans le délai de

cinq ans à compter du jour où le contrevenant a subi ou prescrit sa peine, une peine double du maximum porté contre l'infraction pourra être prononcée.“

Si le projet de loi entrerait en vigueur après le 1er janvier 2002, l'amende serait à libeller en euros. Le Conseil d'Etat propose de prévoir 5.000 euros.

Le Conseil d'Etat ne voit par ailleurs aucune nécessité d'étendre à la poursuite des infractions aux dispositions du futur règlement de police les dispositions de la loi modifiée de 1948 concernant la compétence territoriale (article 37). Il part de la prémisse que le futur règlement de police ne contiendra pas de dispositions risquant de poser problème au regard du lieu de commission de l'infraction, vu qu'il aura pour objet la police de l'aéroport.

Pour ce qui est des dispositions de l'article 38 (droit de rétention des aéronefs), le Conseil d'Etat ne voit pas non plus l'utilité d'y renvoyer expressément à propos de la poursuite des infractions aux dispositions du futur règlement de police. Il faudrait d'ailleurs que les auteurs des amendements précisent leurs intentions: les agents verbalisants peuvent-ils retenir le contrevenant ou l'aéronef? En l'absence de plus amples explications, il y a lieu de faire abstraction d'un tel renvoi.

Le Conseil d'Etat peut se rallier en principe à l'approche des auteurs des amendements tendant à rendre applicables les dispositions de l'article 39 de la loi modifiée de 1948, si toutefois il est dans les intentions des auteurs de voir confier aux agents de surveillance du service aéronautique, s'agissant des infractions aux dispositions du futur règlement de police, les mêmes pouvoirs qui leur ont été confiés en matière d'infractions aux dispositions de la loi modifiée de 1948 et de ses règlements d'exécution. Il n'est toutefois pas possible de procéder par simple renvoi, et ce au regard du prescrit de l'article 97 de la Constitution. Il faudra désigner au moins la carrière dont relèvent ces fonctionnaires, à l'instar de la loi du 31 mars 2000 concernant l'administration et l'exploitation du Port de Mertert.

Un renvoi à l'article 40 de la loi modifiée de 1948 ne s'impose pas. Même si les auteurs des amendements entendent voir confier à des fonctionnaires d'une administration ou d'un service public le pouvoir de constater les infractions, il n'est pas nécessaire de préciser que leurs procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire, alors qu'il s'agit là d'un principe valant pour tous les procès-verbaux. Il n'est pas non plus nécessaire de préciser qu'ils ont compétence sur tout le territoire national, vu l'objet limité du futur règlement de police.

L'article 1er sous examen entend ensuite associer l'organisme chargé de la gestion et de l'exploitation de l'aéroport aux efforts à déployer pour garantir la sécurité à l'aéroport. A cet effet, cet organisme a l'obligation d'élaborer ou de faire élaborer et de mettre en œuvre ou de faire mettre en œuvre un plan global de sûreté et de sécurité. L'application de ce plan sera contrôlée par le comité national de sûreté institué par l'article 16 de la loi précitée du 19 mai 1999, dont toutefois la composition n'a jusqu'ici pas encore été déterminée.

Outre la remarque concernant la composition du comité national de sûreté, le Conseil d'Etat entend formuler les observations suivantes:

- Il faudrait savoir quels aspects recouvre la notion de „plan global de sûreté et de sécurité“.

Aux termes du règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés, la construction et l'exploitation d'aéroports dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur de 2.100 mètres ou plus relèvent de la classe 1 des établissements classés, et nécessitent de ce fait une autorisation du ministre ayant dans ses attributions le Travail ainsi qu'une autorisation du ministre ayant dans ses attributions l'Environnement. Les modifications actuellement envisagées aux constructions existantes de l'aéroport de Luxembourg relèvent très certainement des modifications substantielles visées à l'article 6 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, rendant nécessaire une demande d'autorisation.

Or, les ministres, dans leurs décisions, auront également à tenir compte d'aspects liés à la protection de la sécurité, de la salubrité ou de la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, de la santé et de la sécurité des travailleurs au travail. Il n'appartient évidemment pas à l'exploitant d'arrêter les conditions y relatives; il lui incombera seulement de mettre en œuvre les conditions posées par les ministres compétents. Par ailleurs, le contrôle de l'application des conditions d'aménagement ou d'exploitation posées ne relève pas du comité national de sûreté.

Qu'en est-il de l'aspect sécurité et santé des travailleurs au travail, qui fait l'objet de dispositions légales à part (loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail,

loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles)?

Qu'en est-il finalement de l'aspect sécurité de l'aviation civile, question d'une actualité toute particulière suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001?

Le Conseil d'Etat rend attentif à certaines dispositions de la loi du 19 mai 1999 précitée: d'une part, l'article 15 de cette loi prévoit la définition, par voie de règlement grand-ducal, d'un plan national de sûreté ayant pour objet la protection des opérations de l'aviation civile contre tout acte ou mesure d'intervention illicite. L'établissement d'un tel plan découle des engagements internationaux du Luxembourg, et plus particulièrement de l'annexe 17 de la Convention de Chicago, et doit porter aussi sur l'aspect sécurité dans l'aéroport.

D'autre part, l'article 17 de la loi de 1999 attribuée à la Direction de l'aviation civile, entre autres, la mission d'assurer la sécurité et la sûreté de l'ensemble des activités aériennes civiles au Luxembourg en émettant les règles particulières à cet effet et en veillant à leur respect par tous les opérateurs du secteur de l'aviation civile.

Le Conseil d'Etat retient encore que le projet de loi portant approbation du Protocole, signé à Montréal, le 24 février 1988, pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal, le 23 septembre 1971, et que le Conseil d'Etat a avisé en date de ce jour, énonce dans son premier considérant:

„Considérant que les actes illicites de violence qui compromettent ou sont de nature à compromettre la sécurité des personnes dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale ou qui mettent en danger la sécurité de l'exploitation de ces aéroports, minent la confiance des peuples dans la sécurité de ces aéroports et perturbent la sécurité et la bonne marche de l'aviation civile pour tous les Etats.“

Le plan global de sûreté et de sécurité devrait donc nécessairement tenir compte de cet aspect, alors qu'il n'est pas possible de dissocier sécurité de l'aviation et sûreté dans les aéroports. D'un autre côté, le plan national de sûreté visé à l'article 15 de la loi du 19 mai 1999 ne peut pas non plus négliger cet aspect directement lié à la protection des opérations de l'aviation civile.

Abstraction faite de toutes considérations quant à la question de savoir à qui il appartient de déterminer quelles mesures de sécurité et de sûreté à appliquer, le Conseil d'Etat ne saurait en aucun cas marquer son accord avec l'amendement tendant à voir autoriser l'organisme chargé de la gestion et de l'exploitation de l'aéroport à déléguer, sans autre précision ou restriction, la mise en œuvre du plan global de sûreté et de sécurité. Si l'on tient par ailleurs compte du fait que cet aspect sécurité devra très certainement également être pris en compte par le plan national de sûreté visé à l'article 15 de la loi du 19 mai 1999, se posera inéluctablement la question de savoir qui sera en définitive responsable de quoi.

S'il peut déjà paraître surprenant que la prise en charge de cet aspect soit abandonnée à l'exploitant de l'aéroport (même en prenant en considération le fait que le plan global doit être approuvé par le Gouvernement en conseil et sous réserve des missions dévolues à la Direction de l'aviation civile), il n'est en tout cas pas concevable, aux yeux du Conseil d'Etat, que la mise en œuvre puisse encore en être subdéléguée. L'aspect sécurité dans les aéroports, en tant qu'élément essentiel de la sécurité de l'aviation civile, est tellement primordial qu'il ne s'accommode pas avec des délégations et subdélégations: ainsi que le considérant précité du Protocole à la Convention de Montréal le relève à juste titre, il y va de la confiance du public dans la sécurité des aéroports.

Aux yeux du Conseil d'Etat, la définition du plan de sûreté doit relever des pouvoirs publics. L'emploi du seul terme „sûreté“ semble par ailleurs judicieux, alors qu'il devrait permettre de différencier l'aspect sécurité de l'aviation civile des autres aspects ci-dessus évoqués pour lesquels il y aurait lieu de faire jouer les dispositions légales existantes. C'est le plan national qui doit être le plan global. Dans l'optique du Conseil d'Etat, il appartient à ce plan national de couvrir tous les aspects liés à la sûreté ainsi entendue de l'exploitation de l'aéroport, et l'organisme chargé de l'exploitation n'a d'autre mission que d'en assurer l'exécution. Ceci semble au Conseil d'Etat la seule manière de ne pas se perdre dans un dédale d'attributions, de compétences et de responsabilités.

Le programme national de sûreté visé à l'article 15 de la loi du 19 mai 1999 n'a, à la connaissance du Conseil d'Etat, pas été défini à ce jour. Le Conseil d'Etat, ignorant les intentions du pouvoir exécutif à ce sujet, s'abstient de faire une proposition de texte alternative.

Le Conseil d'Etat entend poursuivre ses observations par le volet „exploitation de l'aéroport“, et se propose d'examiner le nouvel article 1er *bis* ultérieurement.

L'intitulé du chapitre II commencera avec une majuscule: L'exploitation de l'aéroport.

## Article 2

La disposition sous examen prévoit que l'Etat peut charger un organisme de droit public ou privé de tout ou partie des activités de développement, de mise en valeur et d'exploitation de l'aéroport de Luxembourg, y compris l'administration et la gestion des infrastructures aéroportuaires confiées à l'entité gestionnaire prévue par la loi du 19 mai 1999 précitée.

Le Conseil d'Etat entend signaler d'emblée que les missions d'administration et de gestion des infrastructures aéroportuaires dont l'exploitant sera chargé ne sont pas précisées de manière suffisamment claire.

a) Il est prévu que l'exploitant se verra attribuer l'administration et la gestion des infrastructures présentement confiées à l'entité gestionnaire au titre de la loi du 19 mai 1999.

Au cours de l'élaboration de la loi du 19 mai 1999, le Conseil d'Etat avait attiré l'attention sur d'éventuelles contrariétés, relativement à la gestion de l'aéroport, susceptibles de naître entre les dispositions du projet de loi dans sa teneur originaires et la loi du 26 juillet 1975 portant création de l'administration de l'aéroport, cette dernière loi restant en vigueur (*Doc. parl. 4509<sup>3</sup>, avis du Conseil d'Etat, p. 5*).

Pour éviter d'éventuelles contrariétés, le Conseil d'Etat avait suggéré, suivi d'ailleurs en cela par le législateur, de préciser que la Direction de l'aviation civile assure la mission d'administration et de gestion des infrastructures aéroportuaires en tant qu'entité gestionnaire au sens de la loi du 19 mai 1999. En combinant la disposition de l'article 17 avec celle de l'article 2 de la précitée loi, on doit conclure que la mission d'administration et de gestion confiée à la Direction de l'aviation civile l'est „aux fins de l'application“ de la loi du 19 mai 1999.

„L'administration et la gestion des infrastructures aéroportuaires“ ainsi entendues recouvrent donc les infrastructures servant à la fourniture des services d'assistance en escale. Est-ce que la formule utilisée par la disposition sous avis englobe effectivement toutes les infrastructures que les auteurs du projet de loi entendent voir confier à l'organisme chargé de l'exploitation de l'aéroport?

b) Le Conseil d'Etat a déjà observé que la loi modifiée du 26 juillet 1975 portant création de l'administration de l'aéroport reste toujours en vigueur. Sur base notamment de cette loi, un règlement grand-ducal du 24 mai 1998 fixant les conditions d'exploitation technique et opérationnelle de l'aéroport de Luxembourg précise que l'Administration de l'aéroport assure la gestion de l'infrastructure technique et opérationnelle de l'aéroport. La gestion de ces infrastructures est-elle également transférée au nouvel exploitant, ou reste-t-elle dans les attributions de l'Administration de l'aéroport?

L'exposé des motifs explique comme suit les raisons à la base de la réorganisation proposée:

- le mode de gestion actuel n'est plus adéquat: le Conseil d'Etat peut se rallier à cette façon de voir les choses. Il ne semble effectivement plus approprié, compte tenu du développement envisagé de l'aéroport, de maintenir l'exploitation de l'aérogare entre les mains d'une société qui est par ailleurs le principal opérateur;
- il y a lieu d'opérer une réorganisation qui ne porte pas seulement sur l'exploitation de l'aérogare, mais sur l'infrastructure de l'aéroport en tant que tel, dans un but notamment d'efficacité: le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec ledit objectif, sous réserve de ses observations préliminaires concernant la détermination des missions de l'exploitant;
- la recherche d'une plus grande efficacité en matière d'exploitation devrait aller de pair avec une délimitation nette des responsabilités de l'Etat et de la société d'exploitation: „L'existence du cadre légal proposé permettra d'assurer sur le plan juridique l'indépendance de gestion nécessaire pour permettre à cette société de développer un comportement économique quant à l'exploitation de l'aéroport. Aussi devra-t-elle disposer d'une grande liberté d'action répondant au mieux aux besoins du projet concerné.“

C'est au regard de ce dernier objectif que le Conseil d'Etat éprouve les plus grandes hésitations quant à la manière proposée pour y parvenir.

Il semble que la question du choix de l'exploitant ne se pose plus, et que ce sera la Société de l'Aéroport de Luxembourg S.A., société anonyme, qui se verra confier l'exploitation. Cette société est

constituée entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, la société à responsabilité limitée Société de Promotion et de Développement de l'Aéroport de Luxembourg, d'autre part, étant précisé que le capital social a été souscrit à raison de 499 actions pour l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et de 1 action pour la Société de Promotion et de Développement de l'Aéroport de Luxembourg.

La Société de Promotion et de Développement de l'Aéroport de Luxembourg a elle-même été constituée le 18 novembre 1996 (*Mémorial C 1997, p. 7301*). Sur un total de 50 parts sociales, l'Etat en a souscrit 14 et la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI) 12. Même si la SNCI a une personnalité juridique propre, distincte de celle de l'Etat, elle constitue néanmoins un établissement public de l'Etat.

D'un point de vue juridique, l'Etat, en tant que personne morale de droit public, peut bien entendu devenir associé d'une personne morale de droit privé. Des prises de participation de l'Etat dans des sociétés de capitaux, soit directement, soit à l'intermédiaire d'autres personnes morales de droit public, ne sont d'ailleurs pas tellement rares.

D'après l'exposé des motifs, la société d'exploitation créée par l'Etat restera placée, de par le poids de l'Etat dans l'actionnariat, dans le giron du Gouvernement permettant de cette façon de garantir l'application de la politique aéroportuaire du Gouvernement.

Il n'est pas sans intérêt de se référer à l'avis que le Conseil d'Etat avait émis en date du 22 juillet 1988 sur le projet devenu la loi du 25 juillet 1990 concernant le statut des administrateurs représentant l'Etat ou une personne morale de droit public dans une société anonyme (*Doc. parl. 3272*). Il y avait relevé à l'époque que „du moment que l'Etat ou une autre personne morale de droit public prend la qualité d'un actionnaire de droit commun, il se soumet, à défaut d'une disposition légale spécifique concernant leur prise de participation, au droit commun des sociétés et est dépourvu, dès lors, des moyens d'action propres inhérents à la puissance publique. Il s'ensuit qu'en sa qualité d'actionnaire, l'Etat exerce les droits attachés à celle-ci au sein de l'assemblée générale, mais ne saurait s'immiscer, en tant que tel, dans la conduite des affaires de la société, fût-il représenté au conseil d'administration par des personnes y appelées sur sa proposition par l'assemblée générale“.

Le droit des sociétés a cependant évolué et tente de tenir compte de l'influence dominante qu'un actionnaire est susceptible d'exercer en fait. La fiction juridique ne saurait donc occulter totalement la réalité des faits.

Dans pareille optique, le mécanisme mis en place pour régler les relations entre l'Etat et une société d'exploitation dans laquelle l'Etat a, en fait, seul voix au chapitre, n'est tout simplement pas concevable, alors que ce mécanisme permettrait de court-circuiter en particulier les dispositions de l'article 99 de la Constitution, notamment en ce qu'elles soumettent l'établissement des charges grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice au vote d'une loi spéciale.

Au regard du prescrit qu'aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre, les solutions retenues par les auteurs du projet de loi paraissent également hautement discutables. Les auteurs du projet de loi tirent argument, à l'appui de la disposition dont s'agit, de l'article 6 de la loi du 28 mars 1997, 1° approuvant le protocole additionnel du 28 janvier 1997 portant modification de la Convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché, signée à Luxembourg, le 17 avril 1946; 2° approuvant les statuts modifiés de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL); 3° concernant les interventions financières et la surveillance de l'Etat à l'égard des CFL et 4° portant modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. La situation n'est toutefois pas comparable. En l'espèce, il ne suffit pas, aux yeux du Conseil d'Etat, de prévoir un plafond jusqu'à hauteur duquel l'Etat assume la garantie des emprunts contractés par la société, si par ailleurs les dettes de la société d'exploitation bénéficiant ainsi de la garantie de l'Etat ne sont pas autrement précisées. Pour les CFL, la loi du 28 mars 1997 précitée précise au moins que ne sont visés que les emprunts émis pour les besoins de la gestion de l'infrastructure ferroviaire (la notion d'infrastructure ferroviaire étant elle-même circonscrite dans le corps de la loi de 1997) ou pour l'acquisition de l'équipement requis pour la prestation de services publics dans le domaine des transports par chemin de fer.

On ne saurait par ailleurs faire abstraction en l'espèce de ce que sous le couvert d'une fiction juridique l'Etat peut en fait contracter des emprunts sans l'assentiment de la Chambre. De plus, comme cette garantie peut concerner d'autres projets que ceux faisant l'objet du projet de loi sous avis, la façon de procéder est encore discutable au regard du prescrit de l'article 99, selon lequel tout engagement financier important de l'Etat doit être autorisé par une loi spéciale, le plafond de 124 millions d'euros

dépassant à cet égard largement le seuil fixé par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Il est tout à fait compréhensible que l'Etat veuille continuer à avoir son mot à dire dans tout ce qui a trait à l'aéroport et à son développement.

On aurait pu imaginer, vu que l'Etat ne semble pas enclin à reprendre directement l'exploitation de l'aéroport, par l'intermédiaire des administrations et services en place, que les auteurs du projet de loi s'orientent dans la direction soit de l'établissement public, soit de la société d'économie mixte, soit de la concession à une société privée. Dans tous ces cas, il aurait été possible de garantir les intérêts légitimes de l'Etat, tout en permettant à l'exploitant d'avoir, non seulement en droit, mais également en fait une existence et une action qui lui sont propres. La construction juridique pour laquelle les auteurs du projet de loi ont opté apparaît à cet égard comme étant, pour le moins, insolite. D'ores et déjà il est prévu que les missions confiées à l'organisme sont susceptibles d'être sous-traitées. Il n'est guère besoin d'être devin pour prédire que l'exploitation ne sera en fait pas l'œuvre de la société d'exploitation, celle-ci n'étant en définitive appelée qu'à „coiffer“ en quelque sorte cette exploitation. Le véritable domaine d'action de la société d'exploitation semble d'ailleurs être le développement de l'aéroport, et à ce titre la société d'exploitation fera figure de maître d'ouvrage pour une partie des aménagements à réaliser, ou à projeter.

Le Conseil d'Etat n'est pas à même, en l'état actuel des textes, de marquer son accord au choix des auteurs du projet de loi. Il se doit d'annoncer d'ores et déjà qu'il ne lui sera pas possible d'accorder la dispense du second vote constitutionnel, si le projet de loi était voté dans sa teneur actuelle.

Le Conseil d'Etat n'entend dans ces conditions pas examiner plus en détail le chapitre II du projet de loi. Si les auteurs du projet de loi devaient maintenir leur option, il faudrait pour le moins que les missions de la société d'exploitation soient clairement définies, tant pour ce qui est de l'exploitation que de la mise en valeur ou du développement futurs de l'aéroport. Les interventions financières de l'Etat devraient être clairement circonscrites, tant au regard des charges de la société d'exploitation qu'au regard de la garantie à assumer pour les emprunts contractés par la société. Les ressources financières propres de la société d'exploitation sont à définir. Tout ceci doit être réglé dans la future loi même. Ce n'est qu'ainsi qu'une séparation tant soit peu transparente peut être réalisée entre l'Etat et la société d'exploitation.

Le chapitre III est consacré à la construction d'une nouvelle aérogare. A l'intitulé, il y aurait de nouveau lieu d'écrire „La construction ...“.

Le Conseil d'Etat n'entend pas reprendre le détail des constructions qu'il est envisagé de faire ériger sur l'aéroport de Luxembourg, l'exposé des motifs étant à cet égard très exhaustif. Il y a lieu de partir de la prémisse que lors de l'élaboration des plans, il a été tenu compte de la recommandation de l'annexe 17 à la Convention de Chicago dont question ci-dessus, et qu'au niveau de la conception architecturale ont été intégrées toutes les mesures permettant d'assurer d'une manière optimale la sécurité de l'aviation civile.

L'exposé des motifs fait état de ce que la route nationale RN 1 sera déplacée vers le nord. Cette dépense n'est pas couverte par le projet de loi sous rubrique. Le Conseil d'Etat n'entend pas revenir ici sur la garantie des emprunts susceptibles d'être contractés par la société d'exploitation. Comme relevé ci-dessus, le commentaire de l'article 5 du projet de loi laisse entendre que cet engagement financier pourra résulter d'autres projets que ceux faisant l'objet du présent projet de loi, de sorte que l'import total du développement de l'aéroport ne se limitera pas nécessairement au montant de 324.325.000 euros, tel que cet import a été amendé.

Sur l'enveloppe financière totale du projet sous avis, portée par voie d'amendement à 324.325.000 euros, certains montants ont déjà été engagés, alors que la construction du terminal petits porteurs a déjà été commencée. Les travaux en question ont été suspendus suite au jugement du tribunal administratif du 14 mars 2001 ayant annulé la décision du ministre de l'Environnement portant entre autres autorisation, au titre de la loi de 1990 sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, dudit terminal „petits porteurs“.

Dans son prédict jugement, le tribunal administratif a retenu que „les éléments d'extension et de transformation pour lesquels l'autorisation est actuellement déférée comportent une modification substantielle“ et ce fait engendre la nécessité d'une nouvelle procédure commodo-incommodo sur l'établissement étendu voire transformé dans son ensemble au vu de son impact global sur l'environnement humain et naturel.

Il y a lieu de partir de la prémisse que ce que le tribunal administratif a retenu à propos d'un projet de l'envergure de celui voté en 1996, d'un import de 2.150.000.000 de francs, vaut *a fortiori* pour le projet sous avis, d'un import presque 6 fois plus élevé.

En combinant le point 7, lettre a) de l'annexe I de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997, avec le point 13, premier tiret de l'annexe II de cette même directive telle que modifiée, il y a lieu d'admettre que les modifications projetées devront en principe être soumises à l'évaluation prévue par le texte communautaire.

Il semblerait qu'une étude d'impact pour évaluer les incidences de l'aéroport sur l'environnement, tenant compte de la directive européenne, serait en cours de réalisation. Une telle étude fera donc probablement partie du dossier à présenter en vue d'une nouvelle procédure commodo-incommodo.

Le présent projet de loi ne peut qu'arrêter le plafond jusqu'à concurrence duquel l'Etat est autorisé à participer aux investissements, soit directement, soit par le biais de la loi de garantie. Il n'ouvre par contre pas la voie à leur réalisation immédiate.

Le Conseil d'Etat estime nécessaire de préciser jusqu'à hauteur de quels montants l'Etat est autorisé à assumer directement les dépenses occasionnées, puisqu'il ressort de la fiche financière que le financement du projet ne se fera pas en totalité par le biais de la loi modifiée du 13 avril 1970.

\*

Le chapitre IV contient les dispositions finales. A l'instar des autres chapitres, l'intitulé débutera avec une majuscule.

Compte tenu des observations du Conseil d'Etat en relation tant avec la police de l'aéroport qu'avec les modalités de l'exploitation future de l'aéroport, les modifications proposées aux articles 2, lettre c), 15, paragraphe 2 et 17, chiffre 3, avant-dernier tiret sont au besoin à revoir. Si les auteurs du projet de loi devaient continuer à opter pour un transfert des attributions actuellement dévolues à la Direction de l'aviation civile en matière d'administration et de gestion des infrastructures aéroportuaires, il faudrait effectivement en tenir compte au niveau de la définition de l'entité gestionnaire (article 2, lettre c) de la loi du 19 mai 1999), et ce au regard de l'article 3, paragraphe 1er de la directive 96/67/CE du 15 octobre 1996 du Conseil relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté.

Le Conseil d'Etat avait réservé l'examen du nouvel article 1er *bis* ajouté au texte original par voie d'amendement.

Il semble préférable de faire figurer ce nouvel article sous les dispositions finales, en tant que nouvel article 8.

La disposition, si elle ne fait pas figure de disposition de circonstance, tire néanmoins sa raison d'être de problèmes actuels en relation avec un avion déterminé qui se trouve immobilisé de manière prolongée dans l'enceinte aéroportuaire.

Pour éviter à l'avenir de tels problèmes, les auteurs des amendements proposent de s'inspirer des dispositions de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Il est plus précisément renvoyé aux articles 10 et 17, paragraphes 6, 7 et 8 de ladite loi.

Le Conseil d'Etat est extrêmement réservé au regard de la solution préconisée par les auteurs des amendements de considérer comme abandonné tout aéronef dont la présence dans l'enceinte de l'aéroport se prolonge au-delà d'un mois et qui n'est pas enlevé dans le délai imparti sur réquisition du ministre ayant les Transports dans ses attributions.

Cette solution a certes été envisagée pour l'abandon d'un véhicule: l'article 10 de la loi modifiée de 1955 précitée, tel qu'il a été introduit par la loi du 26 août 1993, était destiné à remédier aux pratiques consistant à abandonner sur des parkings publics ou sur la voie publique des véhicules, que le propriétaire entende s'en débarrasser, ou qu'il soit simplement négligent.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 21 janvier 1992 (*Doc. parl. 3486*), avait marqué son accord au nouvel article 10, tout en retenant que le texte „devra être appliqué avec le discernement nécessaire suivant la situation de fait“.

Il ne semble guère possible d'étendre tel quel le régime d'abandon des véhicules aux aéronefs.

Tout d'abord, il y a lieu de relever que l'application des solutions retenues en matière de véhicules est étroitement liée à l'incrimination pénale de l'abandon de véhicule sur la voie publique.

Il y a ensuite lieu de retenir qu'il n'est pas concevable qu'un aéronef se retrouve subitement dans l'enceinte de l'aéroport, sans qu'on sache qui en est le propriétaire ou le détenteur. Or le premier objectif de l'article 10 de la loi modifiée de 1955 vise à régler la situation des véhicules non identifiés.

Il ne convient pas non plus d'oublier la valeur économique du bien dont s'agit: si l'avion présentement immobilisé dans l'enceinte de l'aéroport ne peut, d'un point de vue économique, plus être remis en état de vol, il reste que cette hypothèse ne se rencontrera normalement pas après un mois d'immobilisation. On ne saurait appliquer telles quelles les solutions retenues à propos des véhicules automoteurs, ne fût-ce qu'au regard du critère de la valeur. Si on tient par ailleurs compte de ce que les auteurs de l'amendement justifient la solution préconisée en tout premier lieu par le souci de permettre à l'Etat de se tenir indemne sur les fonds recueillis en ce qui concerne les taxes aéroportuaires éventuellement dues, il y a lieu de se poser la question si les actes de disposition que l'article entend autoriser se caractérisent bien par la poursuite d'un but d'utilité publique. L'article 10 de la loi modifiée de 1955 peut pour le moins se prévaloir d'impératifs liés à la sécurité de la circulation sur les voies publiques. La disposition sous rubrique est dès lors de nature à soulever des problèmes au regard du principe de l'inviolabilité du droit de propriété. Il y a encore lieu de signaler que le texte proposé ne précise pas les conditions ni de forme ni de fond de la „réquisition“. Existe-t-il une possibilité de recours?

Sur base des considérations qui précèdent, il y a lieu de faire abstraction des solutions préconisées, et de se limiter en conséquence au premier alinéa de la disposition sous examen.

Pour résoudre les problèmes actuels en relation avec l'immobilisation prolongée d'un avion, le Conseil d'Etat recommande d'examiner si une solution par les voies de droit commun ne peut pas être envisagée (obtention d'un titre exécutoire qui serait alors exécuté au besoin par les voies d'exécution de droit commun).

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 novembre 2001.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Marcel SAUBER

