

N° 5273

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

ayant pour objet de modifier

- 1) la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne,
- 2) la loi modifiée du 26 juillet 1975 portant création de l'administration de l'Aéroport,
- 3) la loi modifiée 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,
- 4) la loi du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare

* * *

(Dépôt: le 14.1.2004)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (24.12.2003)	2
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs.....	6
4) Commentaire des articles	18

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Transports et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique. – Notre Ministre des Transports est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi ayant pour objet de modifier

- 1) la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne;
- 2) la loi modifiée du 26 juillet 1975 portant création de l'administration de l'Aéroport;
- 3) la loi modifiée 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;
- 4) la loi du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare.

Château de Berg, le 24 décembre 2003

Le Ministre des Transports,

Henri GRETHEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1 – Réglementation de la navigation aérienne

Art. 1. La loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne est modifiée comme suit:

1° Au deuxième alinéa de l'article 1er, la définition des aéronefs d'Etat est remplacée par le texte suivant:

„Aéronefs d'Etat, les aéronefs militaires et les autres aéronefs appartenant à l'Etat ou mis à sa disposition et affectés exclusivement à une mission d'intérêt public.“

2° Le dernier alinéa de l'article 1er est remplacé par le texte suivant:

„Les dispositions de la présente loi et les dispositions prises en son exécution s'appliquent également aux aéronefs d'Etat. En vue de l'accomplissement des missions d'intérêt public auxquelles sont affectés ces aéronefs, il peut toutefois y être dérogé par voie de règlement grand-ducal, à l'exclusion des règles relatives à la responsabilité civile du propriétaire ou de l'exploitant.“

3° La dernière phrase de l'article 7 est remplacée par un deuxième alinéa nouveau, libellé comme suit:

„Les taxes, redevances et droits perçus en vue de l'utilisation des infrastructures aéroportuaires ou dans l'intérêt de la sécurité ou de la sûreté de l'aéroport sont considérés comme taxes rémunératoires. Un règlement grand-ducal peut déterminer celles parmi ces taxes dont le produit peut être directement attribué à l'organisme désigné à l'article 2 de la loi du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare. Le montant unitaire de la taxe, de la redevance ou du droit à percevoir ne pourra en aucun cas dépasser 25.000 euros.“

4° Un nouvel article 24bis est inséré, libellé comme suit:

„Les trajectoires utilisées pour l'approche et le décollage d'aéronefs à l'aéroport de Luxembourg sont déterminées par l'Administration de l'Aéroport selon des modalités arrêtées par voie de règlement grand-ducal.

Tout manquement aux dispositions réglementaires prises en exécution de l'alinéa qui précède, donne lieu au paiement d'une amende administrative à percevoir par l'Administration de l'Aéroport.

Les modalités d'application de l'amende et la fixation de son montant sont déterminées par règlement grand-ducal."

5° Un nouvel article 28bis est inséré, libellé comme suit:

„Paragraphe 1er

Toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, accède et circule dans les zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Luxembourg, tout en souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver l'exercice de ses fonctions ou de rendre dangereux le séjour à l'intérieur de ces zones, ou qui n'est, hors les cas prévus aux paragraphes 2 et 4 du présent article, de façon générale pas en possession des qualités physiques requises pour ce faire, est punie d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 63 à 1.250 euros ou d'une de ces peines seulement.

Paragraphe 2

1. Est punie des peines prévues au paragraphe 1er, toute personne y visée, présentant des signes manifestes d'influence d'alcool, ou, même en l'absence de signes manifestes d'influence d'alcool, lorsqu'elle a consommé des boissons alcooliques en quantité telle que le taux d'alcool est d'au moins 0,8 g par litre de sang ou de 0,35 mg par litre d'air exprimé.

2. Est punie d'une amende de 25 à 250 euros ayant le caractère d'une peine de police, toute personne visée au paragraphe 1er, présentant des signes manifestes d'influence d'alcool, ou, même en l'absence de signes manifestes d'influence d'alcool, lorsqu'elle a consommé des boissons alcooliques en quantité telle que le taux d'alcool est d'au moins 0,5 g par litre de sang ou de 0,229 mg par litre d'air exprimé.

3. Par dérogation aux alinéas qui précèdent, est puni des peines prévues au paragraphe 1er, tout membre du personnel navigant qui, dans l'exercice de ses fonctions à l'intérieur des zones de sûreté à accès réglementé ou à bord de l'aéronef, présente des signes manifestes d'influence d'alcool, ou, même en l'absence de signes manifestes d'influence d'alcool, lorsqu'il a consommé des boissons alcooliques en quantité telle que le taux d'alcool est d'au moins de 0,2 g par litre de sang ou de 0,0875 mg par litre d'air exprimé.

4. Les peines prononcées à l'encontre du personnel navigant peuvent être assorties de mesures administratives tendant à suspendre ou restreindre les droits découlant des licences, certificats, agréments et autres autorisations accordés par la Direction de l'Aviation Civile et dont les modalités sont déterminées par règlement grand-ducal.

5. Est punie des peines prévues au paragraphe 1er, toute personne qui a commis de nouveau une contravention spécifiée à l'alinéa 2 du présent paragraphe avant l'expiration d'un délai de 3 ans, à partir du jour où une précédente condamnation du chef d'une même contravention ou d'un des délits spécifiés à l'alinéa 1er du présent paragraphe est devenue irrévocable.

Paragraphe 3

1. S'il existe un indice grave faisant présumer qu'une personne visée au paragraphe 1er se trouve dans un des états alcooliques précités, cette personne doit se soumettre aux examens à effectuer par les membres de la police grand-ducale conformément aux dispositions de l'article 12, paragraphe 3, alinéas 1, 2, 3, 4 et 9 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

2. Même en l'absence de tout indice grave, le procureur d'Etat peut, notamment en cas d'accident, requérir les membres de la police grand-ducale de soumettre toute personne visée au paragraphe 1er aux examens prévus à l'alinéa 1er du présent paragraphe.

Paragraphe 4

1. Les peines prévues au paragraphe 1er sont également applicables à toute personne qui manifeste un comportement caractéristique résultant de l'emploi de produits hallucinogènes ou de drogues ou qui a consommé des substances médicamenteuses à caractère toxique, soporifique ou psychotrope,

de manière à rendre ou pouvoir rendre dangereux le séjour ou l'exercice de ses fonctions à l'intérieur des zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Luxembourg.

2. Toute personne manifestant un tel comportement caractéristique peut être astreinte à subir un examen médical à effectuer par un médecin autorisé à exercer la profession de médecin au Grand-Duché de Luxembourg.

Paragraphe 5

1. Les peines prévues au paragraphe 1er sont applicables à toute personne qui refuse de se prêter à un des examens prévus par le présent article.

2. Les types d'appareils utilisés, les modalités des examens prévus par le présent article et l'établissement des frais en relation avec ces examens sont réglés conformément aux paragraphes 6 et 7 de l'article 12 de la loi modifiée du 14 février 1955 précitée."

6° A l'article 31, les mots „des travaux forcés“ sont remplacés par „de la réclusion“ et le paragraphe 4 de l'article 31 est supprimé et remplacé au paragraphe 3 par le texte suivant:

„3) Si l'infraction prévue au paragraphe 1er, 1) et 2) a entraîné la mort d'une personne.“

Chapitre 2 – L'administration de l'Aéroport

Art. 2. A l'article 2 de la loi modifiée du 26 juillet 1975 portant création de l'administration de l'Aéroport est inséré un nouvel alinéa 2, libellé comme suit:

„L'administration de l'Aéroport peut procéder à une vérification des antécédents des personnes requérant une autorisation d'accès à l'Aéroport de Luxembourg dans le but de prévenir des actes d'intervention illicite dans le domaine de l'aviation civile. Sans préjudice des dispositions de la législation relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, l'Administration de l'Aéroport est autorisée, dans l'accomplissement de ses missions légales, à collecter, utiliser et traiter des données relatives à la santé et des données judiciaires.“

Chapitre 3 – La sûreté de l'aviation civile

Art. 3. L'article 15 de la loi modifiée 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, est remplacé par le texte suivant:

„Art. 15. Programme national de sûreté

1. La protection des opérations de l'aviation civile contre tout acte ou mesure d'intervention illicite fait l'objet d'un programme national de sûreté, élaboré par le Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile et arrêté par le Ministre.

2. La Direction de l'Aviation Civile est chargée de coordonner et de contrôler la mise en oeuvre du programme national de sûreté de l'aviation civile et des plans de sûreté visés au paragraphe 3.

3. La Direction de l'Aviation Civile est également chargée de vérifier la conformité avec le programme national de sûreté:

- du plan de sûreté de l'aéroport que l'organisme désigné à l'article 2 de la loi du 26 juillet 2002 précitée, est tenu d'élaborer et de mettre en oeuvre dans le cadre du plan global de sûreté et de sécurité de l'aéroport;
- des plans de sûreté que les transporteurs aériens sont tenus d'élaborer et de mettre en oeuvre;
- des plans particuliers de sûreté que les autres opérateurs aériens ou aéroportuaires sont tenus d'élaborer et de mettre en oeuvre, dans la mesure où ils assurent des tâches de sûreté ou concourent à la mise en oeuvre de mesures de sûreté.

Dans le cadre de sa mission définie au paragraphe 2, la Direction de l'Aviation Civile approuve les plans de sûreté visés par le présent paragraphe. En vue de l'approbation, la Direction de l'Aviation Civile peut requérir l'avis du Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile.

4. La Direction de l'Aviation Civile est en outre chargée d'élaborer un programme national de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile et d'en assurer la mise en oeuvre.

Le programme national de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile est arrêté par le Ministre et les modalités d'exécution y relatives sont définies par règlement grand-ducal.

5. L'organisme désigné à l'article 2 de la loi du 26 juillet 2002 précitée est chargé de l'élaboration et de la mise en oeuvre du programme national de formation à la sûreté de l'aviation civile qui est arrêté par le Ministre.

La Direction de l'Aviation Civile surveille la mise en oeuvre du programme national de formation à la sûreté de l'aviation civile.

Art. 4. Le paragraphe 1 de l'article 16 de la loi modifiée du 19 mai 1999 précitée est remplacé par le texte suivant:

„1. Il est institué un comité national de sûreté de l'aviation civile. Le comité a pour mission d'assister le Ministre dans la mise en oeuvre sur le plan national de la réglementation internationale en matière de sûreté de l'aviation civile, et en général de conseiller le Ministre sur toutes les questions relatives à la sûreté de l'aviation civile. En vue d'arrêter les programmes prévus aux paragraphes 4 et 5 de l'article 15, le Ministre peut requérir l'avis du comité.“

Chapitre 4 – La Direction de l'Aviation Civile

Art. 5. L'article 17 de la loi modifiée du 19 mai 1999 précitée est modifié comme suit:

1° Au dernier alinéa du paragraphe 3 est ajouté le texte suivant:

„Un règlement grand-ducal peut également déterminer les conditions relatives à l'immobilisation de l'aéronef ou à l'interdiction de l'exercice des privilèges en relation avec l'aéronef, en cas de la constatation, par la Direction de l'Aviation Civile, d'une ou de plusieurs déficiences techniques graves, mettant ou pouvant mettre en danger la navigabilité de l'appareil.“

2° Un nouveau paragraphe 4 est inséré, libellé comme suit:

„4. Sans préjudice des dispositions de la législation relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, la Direction de l'Aviation Civile est autorisée, dans l'accomplissement de ses missions légales, à collecter, utiliser et traiter des données relatives à la santé et des données judiciaires.“

Chapitre 5 – L'aéroport de Luxembourg

Art. 6. La loi du 26 juillet 2002 sur la police et l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare est modifiée comme suit:

1° Le premier alinéa de l'article 1er est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 1er.**– L'Etat assume la police de l'aéroport de Luxembourg. Cette mission comporte notamment l'obligation d'assurer les conditions de sécurité de l'exploitation aéroportuaire, de sûreté et de sécurité des personnes et des biens et de conservation et de viabilité des infrastructures nécessaires à cette exploitation. Les prescriptions y relatives sont fixées par règlement grand-ducal.“

2° Le premier alinéa de l'article 2 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 2.**– Sans préjudice des autorisations, le cas échéant requises, 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 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.“

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi se propose de modifier la législation de l'aviation civile à plusieurs égards. Le relevé des amendements se présente comme suit:

I) Quant aux modifications de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

A l'heure actuelle, la navigation aérienne au Grand-Duché de Luxembourg se trouve toujours régie par le texte de la loi du 31 janvier 1948, qui, depuis son entrée en vigueur et malgré l'essor qu'a connu la navigation aérienne, n'a pas subi de modifications substantielles.

En raison des situations de fait actuelles et des nécessités juridiques qui en découlent, il convient de procéder à différentes adaptations du texte de 1948:

a) *en ce qui concerne la définition des aéronefs d'Etat et le champ d'application de la loi du 31 janvier 1948:*

La Convention de Chicago du 7 décembre 1944¹, convention de base en matière d'aviation qui a créé, entre autres, l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI)² et qui a déterminé les règles mondialement applicables en matière d'aviation, fait la distinction dans son article 3 entre aéronefs civils et aéronefs d'Etat. Les aéronefs d'Etat sont définis comme les „aéronefs qui sont utilisés dans des services militaires, de douane ou de police“. Ces aéronefs d'Etat se trouvent exclus du champ d'application de la convention.

La loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, considérée comme la loi fondamentale en matière aéronautique au Grand-Duché de Luxembourg, ne mentionne les aéronefs d'Etat qu'à deux endroits: dans la définition³ et dans leur exclusion formelle du champ d'application⁴. Les auteurs de l'époque ne s'imaginaient sans doute pas que le Grand-Duché de Luxembourg disposerait un jour d'aéronefs qui assurent des missions d'intérêt général, comme par exemple dans le domaine de la sûreté. Tel est précisément le cas de l'hélicoptère opérant pour la Police Grand-Ducale qui, en tant qu'aéronef d'Etat, ne tomberait pas dans le champ d'application de l'ensemble de la réglementation de la navigation aérienne en vertu des termes de la définition de l'OACI et de la loi de 1948. Or, il est un fait que les aéronefs d'Etat opèrent dans le même espace aérien que les aéronefs civils, ou „privés“ (si l'on utilise la terminologie de 1948), et qu'il convient de trouver un terrain d'entente pour gérer l'espace commun en garantissant tous les impératifs de sécurité tant en ce qui concerne les aéronefs concernés que les tiers.

En vue de combler le vide juridique actuel au sujet des conditions d'utilisation des aéronefs d'Etat, la rédaction nouvelle de l'article 1er de la loi du 31 janvier 1948 précitée permettra d'élargir le champ d'application en y incluant les aéronefs d'Etat, tout en préservant la possibilité d'introduire des dispositions dérogatoires susceptibles de garantir l'exécution de toutes les opérations tactiques dans l'encadrement juridique et la sécurité requis.

Ces dispositions dérogatoires seront déterminées par un règlement grand-ducal qu'il reste à élaborer. En vertu des dispositions de l'article 36 de la Constitution, les ministres ayant dans leur ressort de compétence la défense nationale ou la police grand-ducale peuvent en effet se réserver la faculté de prendre, en tenant compte des impératifs de sûreté et d'urgence, des mesures d'exécution de la loi. Ces mesures restrictives et exceptionnelles devront évidemment s'aligner sur les exigences minimales en matière de sécurité aérienne civile et devront tenter de poser le moins d'entraves possibles à l'aviation en général. A titre d'exemple, on peut citer la réglementation allemande qui dispose que les aéronefs d'Etat ne peuvent déroger aux règles de l'air de droit commun qu'en cas de nécessité

1 Institué par la Convention relative à l'Aviation Civile Internationale et à l'Accord relatif au Transit des Services Aériens Internationaux, établis le 7 décembre 1944 par la Conférence Internationale de l'Aviation Civile réunie à Chicago, dite Convention de Chicago.

2 Le Luxembourg a adhéré à l'OACI et a ratifié la Convention de Chicago par une loi du 25 mars 1948.

3 Article 1er, alinéa 2: „Aéronefs d'Etat, les aéronefs militaires ou affectés à des services d'Etat, tels que police, douane etc.“

4 Article 1er, dernier alinéa: „Sauf stipulation contraire, les dispositions de la présente loi ne sont applicables qu'aux aéronefs privés.“

absolue pour mener à bien leurs opérations tactiques.⁵ En France, l'article L110-2 du code de l'aviation civile exonère „*les aéronefs appartenant à l'Etat et exclusivement affectés à un service public*“ de l'application des règles de droit commun à l'exception toutefois des règles relatives à la responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant.

Notons finalement que les modifications relatives à la définition et au champ d'application permettront de remédier aux incohérences du texte de la loi du 31 janvier 1948 précitée, qui inclut, parmi les dispositions pénales, les incriminations en cas de détournement d'aéronefs d'Etat ou celles relatives à leur sécurité ou navigabilité, tout en les ayant auparavant exclues du champ d'application.

b) *en ce qui concerne la création de taxes rémunératoires:*

L'article 7 de la loi du 31 janvier 1948 précitée prévoit la création de toutes prescriptions réglementaires possibles intéressant la navigation aérienne et notamment la création de taxes, redevances ou droits réglementaires dus en raison de l'utilisation des domaines et services publics affectés à la navigation ou à la circulation aérienne.

Le projet de loi propose de créer des taxes, redevances et droits perçus exclusivement en raison de l'utilisation des infrastructures aéroportuaires ou dans l'intérêt de la sécurité ou de la sûreté de l'aéroport et de les qualifier comme taxes rémunératoires, à percevoir par l'organisme chargé de l'exploitation de l'aéroport, par opposition aux taxes fiscales, qui continueront d'être versés à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

La conversion de certaines de ces taxes, redevances et droits en taxes rémunératoires permettra en effet de créer une existence financière indépendante à l'organisme désigné à l'article 2 de la loi du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'Aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare.

En effet, l'organisme désigné à l'article 2 de la loi du 26 juillet 2002 précitée assure, en vertu d'un contrat sur le développement, la mise en valeur et l'exploitation de l'Aéroport de Luxembourg, signé le 15 janvier 2003 avec l'Etat⁶, la gestion immobilière de l'aéroport de Luxembourg (à l'exception des installations techniques en rapport avec le transport aérien), met à disposition les terrains et bâtiments et preste des services en relation avec la sécurité et la sûreté du transport aérien. Le contrat prévoit par ailleurs que l'Etat rembourse les frais que l'organisme chargé de l'exploitation de l'aéroport dépense dans l'intérêt de l'élaboration et la mise en oeuvre du plan de sûreté de l'aéroport.

La modification proposée permet d'affecter dorénavant les montants recueillis directement à l'organisme précité. Ces montants, au lieu de transiter par le budget de l'Etat avant d'être versés sous forme de remboursements à l'organisme précité, entreront directement dans la comptabilité de ce dernier. L'organisme en question, qui est tenu, de par la loi, d'assurer la réalisation et l'exploitation des activités au moindre coût et à rechercher à améliorer l'efficacité et la productivité, pourra présenter une comptabilité objective et transparente des dépenses et recettes en matière d'infrastructures, de sécurité et de sûreté aéroportuaires.

En conséquence, l'actuel règlement grand-ducal du 25 avril 1994 déterminant les taxes aéroportuaires à l'aéroport de Luxembourg et en fixant les conditions et modalités d'application devra être modifié. Un avant-projet de règlement grand-ducal, abrogeant le règlement grand-ducal du 25 avril 1994 précité, se trouve actuellement en élaboration.

c) *en ce qui concerne le respect des trajectoires d'approche et de décollage des aéronefs à l'aéroport de Luxembourg:*

L'article 24 de la loi du 31 janvier 1948 prévoit les peines applicables à tout commandant qui aura survolé une agglomération ou tout autre lieu fréquenté au moment du vol à une altitude inférieure à celle qui est prescrite par les règlements.

Le projet de loi propose d'ajouter un nouvel article 28bis qui aura pour objet de faire respecter les couloirs d'approche et de décollage des aéronefs à l'aéroport de Luxembourg, couloirs que

⁵ Luftverkehrsgesetz, § 30 Abs. 1.

⁶ Règlement grand-ducal du 14 avril 2003 portant approbation du contrat sur le développement, la mise en valeur et l'exploitation de l'Aéroport de Luxembourg, signé le 15 janvier 2003 entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et lux-Airport S.A., Société de l'Aéroport de Luxembourg (Mém. A. No 72 du 23 mai 2003, p. 1121).

l'administration de l'Aéroport déterminera sur base de critères à arrêter dans un règlement grand-ducal, actuellement en voie d'élaboration.

L'espace aérien européen a été profondément réorganisé en 2001 afin que les mouvements aériens en nombre croissant puissent être écoulés de la meilleure façon. En tant que conséquence directe, plusieurs trajectoires de départ de l'aéroport de Luxembourg ont dû être légèrement déplacées pour pouvoir respecter les nouveaux points de connexion vers les voies aériennes. Ces couloirs sont étudiés par un groupe international dans le cadre des activités d' Eurocontrol qui laisse peu de marge de manoeuvre aux autorités luxembourgeoises, obligées de suivre les choix retenus sur le plan international.

Les circuits à altitudes différentes pour l'aviation commerciale et l'aviation civile ont été tracés en essayant d'éviter au maximum le survol des zones d'habitation. Les aéronefs doivent suivre les couloirs aériens de départ pour relier les points de raccordement avec les zones de contrôle étrangères. Ces couloirs présentent des étendues latérales variables en fonction des balises de navigation utilisées. Pour les cheminements à vue, touchant essentiellement l'aviation sportive, les aéronefs doivent suivre des circuits précis qui ont été aménagés de manière à éviter le plus possible les agglomérations. Ce même objectif a également été retenu pour les points d'attente qui permettent de maintenir les petits avions dans un espace défini afin de ne pas perturber le trafic aérien régulier prioritaire.

Toutes ces règles concernant les trajectoires à utiliser sont cependant vaines si leur manquement n'est pas sanctionné d'une façon adéquate.

Le projet de loi propose d'instaurer une sanction administrative à percevoir par l'administration, dont les modalités sont à déterminer par un règlement grand-ducal en élaboration, qui est censé remplacer le règlement grand-ducal du 25 avril 1994 sur les taxes aéroportuaires.

Le système proposé par le nouvel article 28bis se veut plus efficace et flexible que la répression pénale préconisée par l'article 28. En introduisant une sanction administrative qui pourra être prononcée à l'encontre de chaque commandant ou exploitant d'aéronef qui ne respecte pas les couloirs d'approche et de décollage fixés, on touche de façon égale les aéronefs immatriculés au Grand-Duché de Luxembourg et ceux immatriculés à l'étranger. Afin de préserver un maximum de possibilités pour encaisser la sanction administrative, l'avant-projet de règlement grand-ducal prévoit que le commandant de bord est déclaré solidairement responsable avec l'exploitant de l'aéronef en cause du paiement de l'amende. En cas de non-paiement, le directeur de l'administration de l'Aéroport pourra interdire l'atterrissage ou le décollage non seulement à l'encontre du commandant de bord, mais également à l'encontre de tous les aéronefs qui volent au nom de l'exploitant.

d) *en ce qui concerne le problème de l'alcoolisme à l'intérieur des zones de sûreté à accès réglementé:*

L'article 28 de la loi du 31 janvier 1948 prévoit les peines applicables à toute personne qui pénètre dans un aéronef soit en état d'ivresse, soit sous l'influence de stupéfiant ou qui se met dans cet état pendant la navigation. Cet article ne traite cependant que le cas de figure du passager en état d'ivresse ou sous influence de stupéfiant et fait une impasse sur toutes les autres personnes qui sont employées dans les zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Luxembourg ou qui y circulent en vertu d'un autre chef et qui sont en contact étroit avec les aéronefs et les engins et outils nécessaires à la navigation aérienne.

Par ailleurs, il semble logique que, si le problème de l'alcoolisme fait l'objet d'une réglementation en ce qui concerne la circulation sur les voies publiques, cette problématique doit également trouver son application en ce qui concerne l'accès et la circulation à l'intérieur des zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport où les conséquences d'un incident ou accident risquent d'être autrement plus graves, tant sur le plan humain que sur le plan matériel.

L'article 28bis se propose de reprendre, sous réserve de quelques modifications en vue de l'adaptation au milieu aéroportuaire, la formulation de l'article 12 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, pour sauvegarder un parallélisme des formes et pour bénéficier au maximum des expériences recueillies avec ce texte venu à maturité.

Ainsi, à l'instar du paragraphe 1er de l'article 12 de la loi modifiée du 14 février 1955 précitée, le premier paragraphe du projet d'article 28bis, rassemble tous les cas de figure où une personne accède et circule dans les zones de sûreté à accès réglementé, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions,

tout en souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver cet exercice ou qui n'est, de façon générale, pas en possession des qualités physiques requises pour ce faire. Le deuxième paragraphe traite de toutes les configurations d'influence d'alcool, en faisant la distinction entre contraventions et peines de police.

Les examens pratiqués sont identiques à ceux prescrits par la loi modifiée du 14 février 1955 précitée et sont effectués par les membres de la police grand-ducale conformément aux dispositions de l'article 12.

Il existe par rapport à la loi modifiée du 14 février 1955 précitée deux différences: les taux ont été sensiblement abaissés et les membres du personnel navigant sont soumis à un taux d'alcool particulièrement restrictif.

En effet, en parcourant les manuels d'exploitation des différentes compagnies aériennes installées au Luxembourg, on peut constater que tous les opérateurs se réfèrent au taux d'alcoolémie de 0,2 promille et suivent ainsi à la lettre les dispositions de référence du code JAR-OPS (point 1.085 (e) du chapitre „responsabilités de l'équipage“). Au vu du fait que l'alcool et les narcotiques ont un effet renforcé en raison de la différence de pression atmosphérique perçue à bord d'un aéronef et en vertu des lourdes responsabilités à charge du pilote et de tout membre de l'équipage durant l'exercice de ses fonctions, le taux d'alcoolémie de 0,2 promille doit constituer le plafond maximal à ne pas dépasser. La loi prévoit que les sanctions pénales peuvent être assorties de mesures administratives tendant à suspendre ou restreindre les droits découlant des licences, certificats et autres autorisations accordés par la Direction de l'Aviation Civile. Les modalités de ces sanctions administratives sont déterminées par règlement grand-ducal. Les dispositions afférentes se trouvent intégrées dans le projet de règlement grand-ducal concernant les licences „JAR-FCL“, sous la section G, articles 24 et suivants.

e) *quant à l'abolition de la peine de mort et des travaux forcés:*

Le projet de loi permet de profiter de l'occasion pour supprimer dans le texte original, à l'article 31, les références à la peine de mort et aux travaux forcés.

II) Quant aux modifications de la loi modifiée du 26 juillet 1975 portant création de l'administration de l'Aéroport

En vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 26 juillet 1975, l'administration de l'Aéroport a pour mission de gérer et d'exploiter l'aéroport de Luxembourg, sous réserve toutefois des missions de gestion et d'exploitation de l'aéroport qui ont été transmises à l'organisme désigné à l'article 2 de la loi du 26 juillet 2002 précitée.

L'administration de l'Aéroport est l'autorité compétente en matière d'octroi des autorisations d'accès aux zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Luxembourg⁷.

Dans le cadre de l'octroi des autorisations d'accès, l'administration de l'Aéroport saisit le service de contrôle à l'aéroport de la police grand-ducale qui effectue une vérification des antécédents de chaque requérant sur une période minimale de 5 ans⁸. Le résultat de la vérification des antécédents est transmis à l'administration de l'Aéroport sous forme d'avis motivé, comportant le cas échéant une information relative aux condamnations pénales du requérant, à une interdiction de certains droits civils et politiques ou à des doutes manifestes quant à la fiabilité ou à l'honorabilité du requérant. Sur base de cet avis et des éléments de motivation, l'administration de l'Aéroport décide d'octroyer ou de refuser l'autorisation d'accès à l'aéroport.

⁷ Voir article 6 du projet de règlement grand-ducal portant sur les zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Luxembourg, les conditions d'accès aux zones de sûreté et les contrôles de sûreté y applicables (PV 36-03 du Conseil de Gouvernement du 30 juillet 2003, référence TRANSP 24/2003).

⁸ Voir article 5 du projet de règlement précité.

L'administration de l'Aéroport collecte des informations et données relatives aux éventuelles condamnations pénales des requérants. Ces informations, qui sont classées dans les dossiers des requérants, font l'objet d'un traitement et tombent de ce fait sous le champ d'application des dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁹.

Conformément à l'article 8 de la loi du 2 août 2002 précité, le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peut être mis en oeuvre qu'en exécution d'une disposition légale.

Le projet d'ajout à l'article 2 de la loi modifiée du 26 juillet 1975 permet de remédier à cette situation précaire et pose la base légale pour le traitement de ces bases de données par l'administration de l'Aéroport, en conformité avec les obligations imposées par la loi du 2 août 2002 précitée.

L'ajout précité permet au projet de loi de se trouver en conformité avec l'article 8, paragraphe 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui dispose qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, le cas échéant est nécessaire à la sûreté publique.

III) Quant aux modifications de la loi modifiée 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

1. En ce qui concerne le chapitre relatif à la sûreté de l'aviation civile

a) Le programme national de sûreté en matière d'aviation civile

Le règlement CE No 2320/2002 du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile¹⁰, est entré en vigueur le 19 janvier 2003.

Son principal objectif est d'instaurer et de mettre en oeuvre des mesures et normes de base communes applicables en matière de sûreté aérienne. Pour réaliser cet objectif, chaque Etat membre doit adopter, dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur du règlement¹¹, un programme national de sûreté de l'aviation civile, destiné à garantir l'application des normes communes dans les différents domaines de l'aviation civile.

L'idée d'un programme national de sûreté de l'aviation civile n'est pas nouvelle. En effet, l'annexe 17¹² de la convention relative à l'aviation civile internationale signée le 7 décembre 1944 à Chicago prévoyait l'établissement d'un tel programme par les Etats signataires et le Document 30 de la Convention Européenne de l'Aviation Civile (CEAC)¹³ émettait une recommandation semblable, de sorte que certains des 15 Etats membres disposaient déjà, avant l'entrée en vigueur du règlement CE No 2320/2002 précité, d'un programme national de sûreté, sous une forme ou une autre.

Le législateur luxembourgeois a reconnu l'importance d'un tel programme national dans la loi modifiée du 19 mai 1999 précitée, à l'article 15, qui prévoit que „... *la protection des opérations de l'aviation civile contre tout acte ou mesure d'intervention illicite fera l'objet d'un programme national de sûreté qui sera défini par règlement grand-ducal ...*“.

Avant d'entamer la discussion sur le „background“ indispensable à l'établissement et à la prise d'effet d'un tel programme national de sûreté, il convient de poser la question de savoir si la forme juridique prévue pour le programme national de sûreté est la mieux adaptée pour atteindre les objectifs fixés.

⁹ Mém. A-No 91 du 13 août 2002, p. 1835.

¹⁰ Publié au JO L355/1 du 30 décembre 2002.

¹¹ A savoir le 19 avril 2003.

¹² Annexe 17, Chapitre 3, article 3.1.1.

¹³ Organisation européenne, à laquelle font partie les autorités de l'aviation civile de presque 40 Etats européens.

i) La forme juridique du programme national de sûreté

Selon le règlement CE No 2320/2002 précité, le programme national de sûreté de l'aviation civile est destiné à garantir l'application des normes de base communes et des mesures nécessaires pour la mise en oeuvre et l'adaptation technique des normes de base communes. Par normes de base communes, on entend les dispositions contenues à l'annexe du règlement CE No 2320/2002 précité et par mesures nécessaires pour la mise en oeuvre et l'adaptation techniques des normes de base communes, on entend les dispositions des règlements „d'exécution“ de la Commission. Un premier règlement „d'exécution“ CE No 622/2003 de la Commission du 4 avril 2003, fixant les mesures pour la mise en oeuvre des règles communes dans le domaine de la sûreté aérienne¹⁴, est entré en vigueur le 19 avril 2003.

Selon l'article 2 du règlement CE No 622/2003 précité, le programme national de sûreté de l'aviation regroupe les règlements, pratiques et procédures mis en oeuvre de manière harmonisée par les Etats membres.

En effet, le programme national de sûreté se conçoit comme une sorte de manuel (classeur, fascicule ...) qui regroupe sous différents titres, chapitres, sections et paragraphes tous les aspects de la sûreté de l'aviation civile tels qu'organigrammes, compétences, organisation, mesures préventives, plans d'action, plans types sûreté aéroportuaire et compagnie aérienne, gestion de la riposte, guides complémentaires ...

Même si l'élaboration et la mise en oeuvre du programme national de sûreté peut, le cas échéant, s'accompagner d'une intervention du législateur¹⁵, il est peu souhaitable que le programme entier fasse l'objet d'un règlement grand-ducal.

Plusieurs arguments plaident en faveur de cette position:

1. Depuis les évènements de septembre 2001, on sait que la matière de la sûreté de l'aviation civile est susceptible de connaître de profonds changements, le plus souvent commandés par une très grande urgence, à laquelle la procédure d'élaboration de règlement grand-ducal n'est pas toujours en mesure de répondre.
2. Le règlement CE No 2320/2002 précité sera complété par des règlements dits „d'exécution“ de la Commission destinés à fixer les mesures pour la mise en oeuvre des règles de base. Ces ajouts devront être respectés à niveau national dans les délais les plus brefs¹⁶. Une fois encore, la technique par voie de modification du règlement grand-ducal ne semble pas être la mieux adaptée.
3. L'outil juridique du règlement grand-ducal, dont le respect et l'opposabilité passent nécessairement par une publication au Mémorial A, ne semble pas non plus garantir le caractère secret et confidentiel de certaines dispositions des règlements „d'exécution“, tel que préconisé expressément par l'article 8 du règlement CE No 2320/2002 précité. L'article 3 du règlement CE No 622/2003 précité prévoit encore que „ces spécifications sont secrètes et ne sont pas publiées“. Les institutions européennes se basent sur les exceptions prévues à l'article 4 du règlement CE No 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission¹⁷ en vertu duquel les institutions peuvent refuser l'accès à un document. L'article 9 de ce même règlement prévoit que les Etats membres prennent les mesures nécessaires en vue d'assurer le respect de l'exception prévue à l'article 4; mais cette question n'a actuellement pas encore été résolue par le législateur luxembourgeois¹⁸.
4. L'adoption du programme national de sûreté sous forme de règlement grand-ducal risque encore de causer des problèmes du point de vue „qualité légistique“. En effet, certaines dispositions du programme national seront tirées de textes législatifs existants, parfois de valeur législative supérieure¹⁹, parfois de force obligatoire identique ou inférieure. Or, les dispositions du programme national de sûreté, sous forme de règlement grand-ducal, qui reprennent des extraits de textes ayant

14 Publié au JO L89/9 du 5 avril 2003.

15 Voir à ce sujet le projet de règlement grand-ducal portant sur les zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Luxembourg, les conditions d'accès aux zones de sûreté et les contrôles de sûreté y applicables (TRANSP. 24/2003).

16 Voir à ce sujet le règlement CE No 622/2003 de la Commission du 4 avril 2003, entré en vigueur le 19 avril 2003.

17 Publié au JO L1145/43 du 31 mai 2001.

18 Voir à ce sujet, le projet de loi relative à la classification de pièces et aux habilitations de sécurité, Dossier No 5134.

19 Par exemple les compétences des agents de la police grand-ducale ou de l'Administration des Douanes en matière de contrôles de sûreté, provenant de la loi du 31 janvier 1948 relatif à la réglementation de la navigation aérienne.

force législative obligatoire supérieure, ne sont non seulement superflues, comme formant double emploi, mais elles risquent de dénaturer le texte normatif. En effet, lorsque l'auteur d'un texte reproduit, même fidèlement, une disposition de force obligatoire, il agit comme s'il était compétent pour arrêter ou modifier la norme supérieure reproduite. Ainsi, les dispositions du programme national de sûreté reproduisant des textes avec force obligatoire identique sont à éviter, car elles risquent d'aboutir à des confusions et peuvent engendrer des véritables modifications „cachées“ (même non intentionnelles) des textes existants, en raison de la règle de la primauté du texte le plus récent.

5. Finalement, il ne faut pas oublier que le programme national de sûreté de l'aviation civile est supposé contenir, d'après la définition donnée par le règlement CE No 2320/2002 précité, les normes de base communes énoncées à l'annexe et les dispositions des règlements d'exécution. Si le programme national de sûreté de l'aviation civile devait revêtir la forme de règlement grand-ducal, il reprendrait de facto pour une très grande partie des dispositions d'ores et déjà arrêtées dans les règlements communautaires, qui, par définition, sont directement applicables dans l'ordre interne. Or, dans tout texte national, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, comme le règlement communautaire, soit en le reproduisant, soit en le paraphrasant. La Cour de Justice des Communautés Européennes²⁰ a d'ailleurs condamné une telle reproduction au motif que ce procédé crée une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions communautaires applicables que le moment de leur entrée en vigueur.

En conclusion, la solution d'un programme national de sûreté sous forme de règlement grand-ducal n'est pas opportune et la référence actuelle dans le texte législatif est à modifier.

A l'instar d'autres Etats membres de l'UE (Allemagne, Autriche, France), le programme national de sûreté devrait apparaître sous forme d'un recueil de textes qui seront régulièrement mis à jour, textes qui se limitent à rappeler la législation existante en la matière et qui déterminent clairement la distribution des responsabilités et tâches des différents acteurs et qui seraient distribués à un nombre déterminé et restreint de personnes et organismes.

Pour attribuer une valeur officielle au texte, il est proposé de faire approuver le texte par le Ministre ayant dans ses attributions les transports aériens.

ii) l'autorité compétente

En vertu de l'article 5.2. du règlement CE précité, chaque Etat membre désigne une autorité compétente qui est chargée de coordonner et de contrôler la mise en oeuvre du programme national de sûreté de l'aviation civile²¹.

Cette autorité compétente, encore appelée „autorité appropriée“, est responsable de l'application, de la coordination et de la surveillance du programme national de sûreté de l'aviation civile. La justification d'une telle désignation est tirée du fait que plusieurs parties, organes et organismes interviennent dans la mise en oeuvre des mesures de sûreté au niveau national et qu'il est donc nécessaire de désigner une autorité compétente unique. Comme chaque Etat membre est cependant libre de décider de la structure interne de son administration, l'autorité compétente peut déléguer une partie ou la totalité de son autorité à une autre entité, publique ou privée²².

Dans la constellation actuelle, quelle sera cette autorité?

En vertu de l'article 1er, 1) du règlement grand-ducal du 26 octobre 2001 déterminant les attributions, la composition et le mode de fonctionnement du Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile, ce dernier est chargé „... de faire élaborer un programme national de sûreté de l'Aviation Civile en application des règlements et recommandations provenant d'organismes internationaux tels que l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, la Conférence Européenne de l'Aviation Civile et l'Union Européenne et d'en assurer régulièrement la mise à jour ...“.

²⁰ Aff. NO 39/72.

²¹ Voir l'article 3.1.2 de l'annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale qui prévoit la désignation d'une autorité compétente et le Document 30 de la CEAC émet une recommandation semblable.

²² Précision qui a été apportée par le service juridique de la Commission lors d'une réunion du Comité de Sûreté de l'Aviation Civile à Bruxelles.

S'il existe donc un organe chargé de l'élaboration du programme national de sûreté et de sa mise à jour, aucune disposition législative ne détermine l'autorité chargée de coordonner et de contrôler la mise en oeuvre du programme.

Cette compétence pourrait, en théorie, être assumée par la Direction de l'Aviation Civile qui est actuellement chargée non seulement d'examiner les plans de sûreté que les transporteurs aériens sont tenus de lui remettre sur la conformité avec le programme national de sûreté en vue de leur approbation ou acceptation²³, mais également 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 ainsi que de veiller au maintien ou à l'amélioration du niveau de sécurité et de sûreté dans le domaine aéronautique en conformité avec la législation et la réglementation nationale et internationale²⁴.

L'avantage de cette solution consiste par ailleurs dans le fait qu'il y aura une séparation entre l'organe qui élabore le programme national de sûreté et celui qui contrôle sa mise en oeuvre.

En tout état de cause, il faut toujours garder à l'esprit que l'Etat membre est seul responsable en cas de non-application des règles internationales (communautaires) obligatoires.

b) Les plans de sûreté des aéroports et des transporteurs aériens

En vertu de l'article 5.4. du règlement CE No 2320/2002 précité, les aéroports et tous les transporteurs aériens agissant à partir du territoire luxembourgeois établissent des plans de sûreté des aéroports et des transporteurs aériens, destinés à répondre aux exigences du programme national de sûreté de l'aviation civile.

Ces plans sont soumis pour approbation à l'autorité compétente qui en assure la surveillance.

La Direction de l'Aviation Civile, qui est chargée d'approuver les plans de sûreté des transporteurs aériens, en assure donc également la surveillance.

La particularité luxembourgeoise:

- au niveau de la terminologie: afin d'éviter une confusion au niveau de la terminologie, on ne parle plus de programmes de sûreté, mais de plans de sûreté;
- non seulement l'aéroport et les transporteurs aériens seront tenus d'élaborer des plans de sûreté, mais également tout autre opérateur aérien ou aéroportuaire qui assure des fonctions de sûreté ou qui intervient dans l'exécution ou la mise en oeuvre des mesures de sûreté aéroportuaires ou aériennes.

Ces plans de sûreté ne figureront pas comme des corps autonomes de règles, mais ils constituent la mise en oeuvre des règles comprises dans le programme national de sûreté et de l'éventuelle réglementation luxembourgeoise complémentaire au programme.

c) Le programme de contrôle de qualité

L'élaboration seule du programme national de sûreté et les meilleures volontés du monde ne sauraient cependant garantir l'exécution correcte des mesures préconisées. Il convient nécessairement d'instituer des contrôles, qui se matérialisent par l'élaboration et la mise en oeuvre d'un programme national de contrôle de qualité et d'un programme national de formation (voir sous le point d)).

En vertu de l'article 5.3. du règlement CE No 2320/2002 précité, l'Etat membre demande, dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur du règlement²⁵, à son autorité compétente, à savoir à la Direction de l'Aviation Civile, de se charger de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'un programme national de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile.

²³ Article 15 de la loi du 19 mai 1999 précitée.

²⁴ Article 17, 3° de la loi du 19 mai 1999 précitée.

²⁵ A savoir le 19 juillet 2003.

Le programme national de contrôle de la qualité est supposé contenir toutes les mesures nécessaires au suivi du contrôle de qualité en vue d'une évaluation régulière de la mise en oeuvre du programme national de sûreté de l'aviation civile, ainsi que des politiques sur lesquelles il se fonde. Le règlement CE No 1217/2003 de la Commission du 4 juillet 2003 arrête d'ailleurs les spécifications communes des programmes nationaux de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile²⁶.

En vertu de l'article 3 du règlement CE NO 1217/2003 précité, l'autorité compétente, à savoir la Direction de l'Aviation Civile, doit se voir conférer des pouvoirs d'exécution suffisants afin de garantir l'efficacité du programme national de sûreté, le cas échéant par l'établissement de sanctions à l'encontre des sociétés et entités visées du programme national de sûreté qui ne respectent pas leurs obligations.

L'intervention du législateur et du pouvoir politique seront indispensables pour attribuer à la Direction de l'Aviation Civile les pouvoirs d'exécution nécessaires pour remplir cette tâche du contrôle de la qualité, tant au niveau juridique qu'au niveau fonctionnel (effectifs humains, budget etc.).

En vertu de l'article 6 du règlement CE No 1217/2003 précité, l'Etat membre soumet annuellement à la Commission un rapport sur les mesures prises au regard des obligations en matière de contrôle de la qualité et sur la situation en matière de sûreté de l'aviation dans les aéroports situés sur leur territoire. Ce rapport – dont le premier est dû pour fin février 2004 –, sera également rédigé par la Direction de l'Aviation Civile.

La même remarque s'impose lorsque le règlement CE No 1217/2003 précité exige que chaque Etat membre prenne les mesures qui s'imposent pour qu'un nombre suffisant de contrôleurs soient disponibles pour assurer l'ensemble des activités ayant trait au contrôle de conformité.

La Direction de l'Aviation Civile est actuellement pourvue de moyens juridiques pour faire face aux tâches prévues par le programme national de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile: en effet, l'article 18 de la loi du 19 mai 1999 précitée prévoit notamment que la Direction de l'Aviation Civile peut confier les contrôles et inspections à du personnel qualifié appartenant à des autorités aéronautiques étrangères ou à une société spécialisée.

Le programme national de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile sera arrêté par le Ministre, qui pourra préalablement demander l'avis du Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile.

Afin de rendre cohérent le texte des articles 15 et 16, il convient de remplacer, à l'article 16 de la loi du 19 mai 1999 précitée, les références faites à la Direction de l'Aviation Civile par des références au Ministre. En effet, le Comité National de Sûreté n'assiste pas la Direction de l'Aviation Civile, membre permanent du comité, mais il assiste le Ministre et le conseille dans toutes les questions de mise en oeuvre des dispositions internationales et toutes les autres questions relatives à la sûreté de l'aviation civile²⁷.

A côté du contrôle au niveau national effectué par la Direction de l'Aviation Civile conformément aux dispositions du programme national de contrôle de la qualité, la Commission Européenne peut effectuer²⁸ des inspections pour contrôler l'application du règlement CE No 2320/2002 par les Etats membres. Le règlement CE No 1486/2003 de la Commission du 22 août 2003²⁹ définit les modalités des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et prévoit notamment la coopération des Etats membres par une participation de contrôleurs nationaux, les critères de qualification applicables aux inspecteurs de la Commission, les règles de conduite des inspections, etc. La collaboration de la Direction de l'Aviation Civile sera de nouveau sollicitée, tant pour assurer le déroulement des inspections nationales que pour indiquer les contrôleurs nationaux qui participent aux inspections effectuées par la Commission dans les autres Etats membres.

²⁶ Publié au JO L1169/44 du 8 juillet 2003.

²⁷ Voir article 1er du règlement du 26 octobre 2001 précité.

²⁸ A partir du 19 juillet 2003.

²⁹ Publié au JO L213/3 du 23 août 2003.

d) *Le programme national de formation à la sûreté de l'aviation civile*

En vertu de l'article 5.5. du règlement CE No 2320/2002 précité, l'autorité compétente se charge de l'élaboration et de la mise en oeuvre du programme national de formation à la sûreté de l'aviation civile, destiné à assurer l'efficacité du programme national de sûreté.

Le projet de la loi délègue cette tâche à l'organisme désigné à l'article 2 de la loi du 26 juillet 2002 précitée.

Le programme national de formation est arrêté par le Ministre qui pourra préalablement demander l'avis du Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile.

La Direction de l'Aviation Civile, en tant qu'autorité compétente chargée de coordonner et de contrôler la mise en oeuvre du programme national de sûreté assurera la surveillance de la mise en oeuvre du programme national de formation.

Conclusions

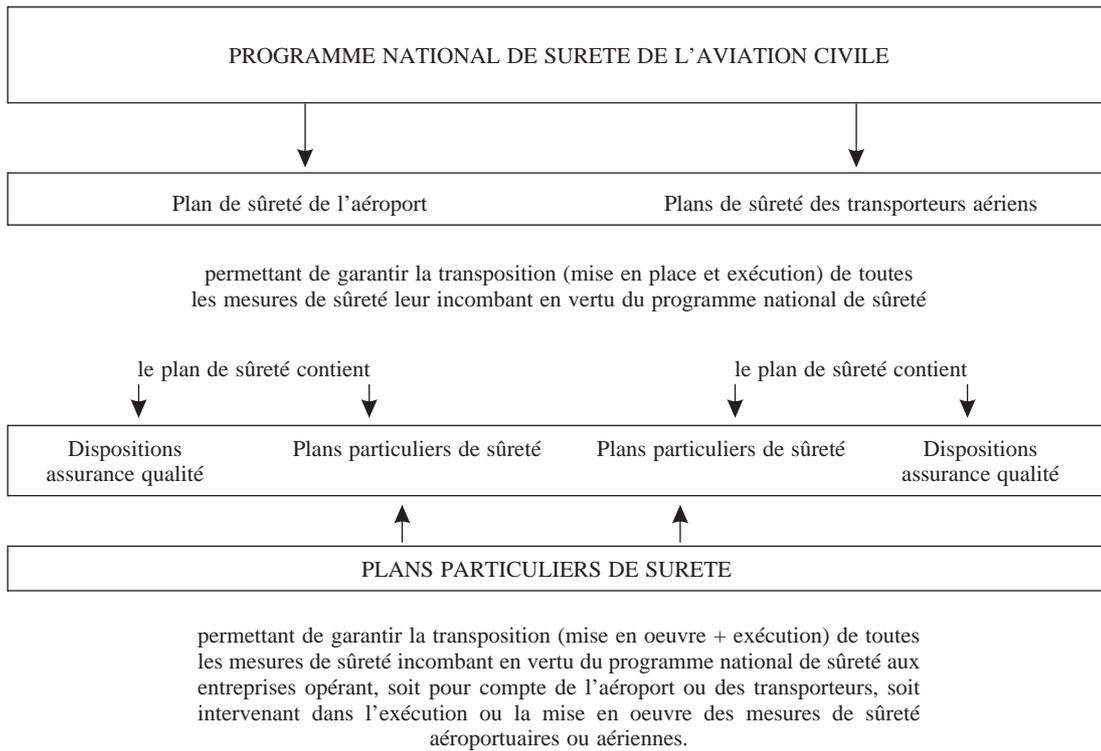
Les différents programmes sont interdépendants.

Les plans de sûreté particuliers et les programmes de contrôle de qualité et de formation doivent être conformes au programme national de sûreté.

Le projet de loi essaie de proposer une structure juridique qui évite qu'un même organe soit confronté à remplir les tâches d'élaboration et de mise en oeuvre et celles relatives au contrôle de la mise en oeuvre des mesures (principe des „quatre yeux“).

Les tableaux récapitulatifs qui suivent permettent de reprendre les explications fournies sur les pages précédentes sous une forme synthétisée.

	<i>Elaboration</i>	<i>Décision</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>Coordination et contrôle de la mise en oeuvre</i>
<i>Programme national de sûreté de l'aviation civile</i>	Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile	Ministre ayant dans ses attributions les transports aériens	Organismes et entités visés	Direction de l'Aviation Civile
<i>Programme national de formation</i>	Organisme désigné sous l'art. 2 de la loi du 26.7.2002	Ministre, sur avis du CNSAC (facultatif)	Organismes et entités visés	Direction de l'Aviation Civile
<i>Programme national de contrôle de la qualité</i>	Direction de l'Aviation Civile	Ministre, sur avis du CNSAC (facultatif)	Direction de l'Aviation Civile	Commission Européenne
<i>Plan de sûreté de l'aéroport</i>	Organisme désigné sous l'art. 2 de la loi du 26.7.2002	Direction de l'Aviation Civile, sur avis du CNSAC (facultatif)	Organisme désigné sous l'art. 2 de la loi du 26.7.2002	Direction de l'Aviation Civile
<i>Plans de sûreté particuliers</i>	Opérateurs aériens et aéroportuaires	Direction de l'Aviation Civile, sur avis du CNSAC (facultatif)	Opérateurs aériens et aéroportuaires	Direction de l'Aviation Civile



2. En ce qui concerne le chapitre relatif à la Direction de l'Aviation Civile

a) Ajout concernant les conditions relatives à l'immobilisation de l'aéronef en cas de constatation de défauts techniques graves ...

Le programme universel d'audits OACI sur la supervision de la sécurité réalisé en mars 2001 avait révélé que la législation aéronautique au Grand-Duché de Luxembourg ne contenait pas de disposition légale spécifique permettant aux inspecteurs chargés d'effectuer les missions de surveillance en matière de sécurité aérienne de retenir un aéronef présentant de graves manquements mettant en péril immédiat la sécurité, malgré l'existence d'une documentation et d'une certification en règle.

Cette faculté de rétention s'appliquerait avant tout aux aéronefs étrangers alors que les autorités luxembourgeoises disposent d'un arsenal juridique suffisant pour sanctionner les propriétaires ou exploitants d'aéronefs nationaux. Cette rétention sera limitée dans le temps et ne pourra excéder le temps nécessaire pour remanier aux déficits les plus importants, respectivement le temps nécessaire pour informer les autorités étrangères compétentes et pour leur permettre de prendre les mesures qui s'imposent (suspension des licences ou certificats) pour se conformer aux normes internationales en vigueur. Le projet de loi en question permettrait de conférer une base juridique indispensable pour pratiquer de telles rétentions dont les modalités d'exécution seraient déterminées par règlement grand-ducal.

b) Les exigences en matière de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel

La deuxième modification sous le Chapitre de la Direction de l'Aviation Civile est nécessaire en raison des dispositions de la loi relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Parmi les missions confiées à la Direction de l'Aviation Civile par la loi du 19 mai 1999 précitée, celle-ci est notamment chargée de délivrer les titres aéronautiques et de gérer les dossiers y afférents. Dans le cadre de la délivrance de ces titres, la Direction de l'Aviation Civile peut requérir auprès du Parquet Général, conformément à l'arrêté ministériel du 11 novembre 1982, une copie du bulletin No 2 du casier judiciaire.

La Direction de l'Aviation Civile collecte des informations et données relatives aux éventuelles condamnations pénales des requérants. Ces informations, qui sont classées dans les dossiers individuels des requérants, font donc l'objet d'un traitement et tombent de ce fait sous le champ d'application des dispositions de la loi du 2 août 2002 précitée.

Or, en vertu de l'article 8 de la loi du 2 août 2002 précité, le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peut être mis en oeuvre qu'en exécution d'une disposition légale.

Le projet d'ajout d'un nouveau paragraphe 4 à l'article 17 de la loi modifiée du 19 mai 1999 précitée permet de remédier à cette situation précaire et pose la base légale pour le traitement de ces bases de données par la Direction de l'Aviation Civile, en conformité avec les obligations imposées par la loi du 2 août 2002 précitée.

**IV) Quant aux modifications de la loi du 26 juillet 2002
sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg
ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare**

(a) L'article 1er de la loi du 26 juillet 2002 subit deux modifications n'affectant pas le fond du texte.

Le législateur luxembourgeois avait prévu, à l'article 1er de la loi du 26 juillet 2002 portant sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare, que les prescriptions relatives à l'ensemble des aspects de sûreté et de sécurité de l'enceinte et des installations seront fixées par un règlement grand-ducal délimitant en particulier les zones de sécurité et arrêtant les conditions d'accès à ces zones.

Le projet propose d'enlever le bout de phrase se rapportant à „*un règlement grand-ducal qui délimitera en particulier des zones de sécurité et arrêtera les conditions d'accès à ces zones*“.

En effet, il n'est pas opportun d'y référer de façon expresse, d'autant plus qu'un projet de règlement grand-ducal portant sur les zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Luxembourg, les conditions d'accès aux zones de sûreté et les contrôles de sûreté y applicables³⁰, vient d'être déposé. Ce projet de règlement grand-ducal n'a cependant pas vocation à être exhaustif en ce qui concerne les conditions de sécurité de l'exploitation aéroportuaire, de sûreté et de sécurité des personnes et des biens et de conservation et de viabilité des infrastructures nécessaires à l'exploitation aéroportuaire. On peut légitimement s'attendre à ce qu'une nouvelle intervention législative soit nécessaire afin de réglementer, par exemple, les obligations en matière de sûreté incombant aux différents intervenants aériens et aéroportuaires.

(b) L'article 2 de la même loi est complété par l'intitulé exact de la loi du 19 mai 1999.

*

³⁰ PV du Conseil de Gouvernement No 26-03 du 30 juillet 2003, dossier TRANSP. 24/2003.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

En ce qui concerne la structure, le projet de loi est subdivisé en 6 chapitres (en suivant l'ordre chronologique des textes sujets à modification):

- chapitre 1: La réglementation de la navigation aérienne
- chapitre 2: L'administration de l'Aéroport
- chapitre 3: La sûreté de l'aviation civile
- chapitre 4: La Direction de l'Aviation Civile
- chapitre 5: L'aéroport de Luxembourg

ad article 1er

1) La définition d'aéronef d'Etat comprend les aéronefs militaires et les autres aéronefs appartenant à l'Etat ou mis à sa disposition et affectés exclusivement à une mission d'intérêt public. La nouvelle définition vise plus particulièrement à couvrir le cas de figure actuel de l'hélicoptère opérant pour compte de la police grand-ducale, et elle permet également d'envisager d'autres cas de figure futurs où l'Etat disposerait lui-même d'un aéronef (visites d'Etat, aides humanitaires, refoulement ou rapatriement d'étrangers ...).

2) Le champ d'application de la loi est étendu aux aéronefs d'Etat. Il est toutefois clair qu'en raison des impératifs de sûreté et d'urgence l'application des mesures d'exécution des principes légaux en place devra pouvoir être aménagée de sorte qu'il convient de prévoir la possibilité de déroger à certaines règles moyennant règlement grand-ducal. Ces mesures doivent cependant respecter deux limites: d'un côté elles doivent limiter au strict minimum nécessaire les entraves possibles à l'aviation en général; d'un autre côté, elles ne pourront aller à l'encontre des règles relatives à la responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant.

3) Une partie des taxes, redevances et droits perçus sur base de cet article seront désormais considérés comme taxes rémunératoires. Il s'agit des montants prélevés en vue de l'utilisation des infrastructures aéroportuaires ou perçus dans l'intérêt de la sécurité ou de la sûreté de l'aéroport. Un règlement grand-ducal déterminera ces taxes rémunératoires qui seront directement attribuées à l'organisme chargé de l'exploitation de l'aéroport. En aucun cas, la taxe unitaire à mettre en compte dans cette dernière ne pourra cependant dépasser le montant de 25.000 euros.

4) L'administration de l'Aéroport de Luxembourg proposera les trajectoires à utiliser pour l'approche ou le décollage des aéronefs à l'Aéroport de Luxembourg qui seront déterminées par voie de règlement grand-ducal. En cas de non-respect de ces trajectoires ou des instructions données par les agents en charge de l'approche et du décollage, une amende administrative pourra être perçue par l'administration de l'Aéroport. Les modalités d'application de l'amende et le montant seront déterminées par règlement grand-ducal.

5) L'article 28bis nouveau s'applique à toute personne qui exerce ses fonctions à l'intérieur des zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport et qui y accède ou circule en souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver l'exercice de ses fonctions ou de rendre dangereux le séjour à l'intérieur de ces zones ou qui n'est pas en possession des qualités physiques pour y exercer ses fonctions. La rédaction de l'article 28bis nouveau se rapproche étroitement de celle de l'article 12 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Le paragraphe 1er de l'article 28bis propose de regrouper tous les autres cas de figure tels que consommation de drogues ou de médicaments susceptibles d'altérer les facultés physiques et psychiques. Les peines retenues sont celles qui sont usuellement prévues par le droit pénal en matière de délits: la peine d'emprisonnement peut aller de 8 jours à 3 ans et l'amende de 63 à 1.250 euros.

Le paragraphe 2 traite des personnes visées au paragraphe 1er qui présentent respectivement des signes d'influence d'alcool manifestes ou un taux d'alcool d'au moins 0,8 g par litre de sang. Le paragraphe 3 envisage les cas de figure où le taux d'alcool est d'au moins 0,5 g par litre de sang: dans ce cas, est appliqué une simple peine de police, sous forme d'amende de 25 à 250 euros. Le personnel navigant (crew) est soumis à des conditions particulièrement restrictives: le taux d'alcool toléré n'est que de 0,2 g

par litre de sang et les peines pénales prononcées peuvent être assorties de mesures administratives à prendre par la Direction de l'Aviation Civile. Le cas de récidive est prévu: toute nouvelle contravention commise dans un délai de 3 ans d'une condamnation antérieure prononcée pour une infraction similaire et devenue irrévocable, est punie des peines délictuelles prévues au paragraphe 1er.

Les paragraphes 3 et 5 font référence explicite aux dispositions de l'article 12, paragraphes 3, 6 et 7 de la loi du 14 février 1955 en ce qui concerne les examens à effectuer, les appareils utilisés et les modalités des examens.

Le paragraphe 4 traite du cas d'un comportement caractéristique résultant de l'emploi de produits hallucinogènes ou de drogues ou de substances médicamenteuses, susceptible de pouvoir rendre dangereux le séjour à l'intérieur des zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Luxembourg.

6) Les travaux forcés sont remplacés par la réclusion et la référence notamment à la peine de mort est supprimée pour être remplacée par la réclusion. Cette modification fait suite à l'évolution du droit pénal en matière criminelle. En effet, la peine de mort a été supprimée au Grand-Duché de Luxembourg par la loi du 20 juin 1979 portant abolition de la peine de mort, suppression confirmée par un amendement à la Constitution adopté le 29 avril 1999 qui stipule en son article 18 que la peine capitale ne peut être réintroduite.

ad article 2

Le nouvel alinéa 2 de l'article 2 de la loi modifiée du 26 juillet 1975 autorise l'administration de l'Aéroport, dans les limites et conditions prévues par la législation relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, plus précisément par la loi du 8 août 2002 sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, à collecter, à utiliser et à traiter de telles données dans le cadre des vérifications des antécédents.

ad article 3

L'article 15 pose le cadre juridique pour l'élaboration, la mise en oeuvre, la coordination et le contrôle du programme national de sûreté. Cet objectif a été décrit en détail au droit des considérations générales de l'exposé des motifs.

1) Le programme national de sûreté est destiné à contenir toutes les mesures et procédures appliquées pour protéger les opérations de l'aviation civile contre tout acte ou mesure d'intervention illicite. Le programme national de sûreté est élaboré par le Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile et arrêté par le Ministre.

2) La Direction de l'Aviation Civile est chargée de coordonner et de contrôler la mise en oeuvre du programme national de sûreté de l'aviation civile et des plans de sûreté en relation avec le programme national de sûreté.

3) En vue de les approuver comme étant conformes au programme national de sûreté, la Direction de l'Aviation Civile vérifie les plans suivants:

- le plan de sûreté que l'organisme chargé de l'exploitation de l'aéroport est tenu d'élaborer et de mettre en oeuvre dans le cadre du plan global de sûreté et de sécurité de l'aéroport (le plan de sûreté de l'aéroport étant parti intégrante du plan global de sûreté et de sécurité de l'aéroport);
- les plans de sûreté que les transporteurs aériens sont tenus d'élaborer et de mettre en oeuvre conformément au programme national de sûreté;
- les plans particuliers de sûreté que les autres opérateurs aériens et aéroportuaires élaborent et mettent en oeuvre dans la mesure où ils assument des tâches en matière de sûreté.

Il est sous-entendu que l'obligation incombant aux différents intervenants d'élaborer des programmes et des plans de sûreté comporte également celle de mettre régulièrement à jour les programmes et plans, de façon à en assurer la conformité avec la législation en vigueur.

La Direction de l'Aviation Civile peut dans tous les cas demander l'avis du Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile.

4) La Direction de l'Aviation Civile est chargée d'élaborer le programme national de contrôle de qualité permettant de contrôler l'application et la mise en oeuvre du programme national de sûreté. Le programme de qualité est arrêté par le Ministre et les modalités d'exécution y relatives sont déterminées par règlement grand-ducal.

5) L'organisme chargé de l'exploitation de l'aéroport est chargé d'élaborer le programme national de formation. Ce programme est arrêté par le Ministre et la mise en oeuvre est surveillée par la Direction de l'Aviation Civile.

ad article 4

Le paragraphe 1 de l'article 16 se trouve modifié en ce sens que le comité a pour mission non plus d'assister la Direction de l'Aviation Civile, qui y est d'ailleurs représentée de façon permanente, mais d'assister le Ministre dans la mise en oeuvre des dispositions internationales sur le plan national et de conseiller de façon générale sur toutes les autres questions relatives à la sûreté de l'aviation civile. L'avis du Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile peut être demandé par le Ministre avant d'arrêter les programmes prévus à l'article 15 de la loi précitée.

ad article 5

1) Le nouveau paragraphe 3 constitue la base légale pour adopter le règlement grand-ducal qui détermine les conditions relatives à l'immobilisation de l'aéronef ou à l'interdiction de l'exercice des privilèges en relation avec l'aéronef, lorsque la Direction de l'Aviation Civile (ou les inspecteurs diligents par elle) constate que l'aéronef présente une ou plusieurs déficiences techniques graves, susceptible de mettre en danger la navigabilité de l'appareil.

2) Le nouveau paragraphe 4 de l'article 17 autorise la Direction de l'Aviation Civile, dans les limites et conditions prévues par la législation relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, plus précisément par la loi du 8 août 2002 sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, à collecter, à utiliser et à traiter de telles données.

ad article 6

1) L'article 1er de la loi du 26 juillet 2002 dans sa nouvelle rédaction ne comporte plus le bout de phrase commençant par „notamment ...“ qui a pour effet de réduire la portée de la disposition plutôt que d'y conférer la flexibilité voulue par les auteurs.

2) La deuxième modification de la loi du 26 juillet 2002, article 2, permet de rectifier dans le texte initial la référence inhérente à une loi „précitée“ sans que dans les dispositions qui précèdent il est déjà fait mention de cette loi. Voilà pourquoi il convient de mentionner l'intitulé exact: „Loi du 19 mai 1999 ...“