

N° 7344¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**relative aux licences des contrôleurs
de la circulation aérienne et aux prestataires
de service de navigation aérienne**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(15.2.2019)

Par dépêche du 13 juillet 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La loi en projet sous examen vise à opérer la mise en œuvre, dans l'ordre juridique luxembourgeois, du règlement (UE) n° 2015/340 de la Commission du 20 février 2015 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux licences et certificats de contrôleur de la circulation aérienne conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la Commission et abrogeant le règlement (UE) n° 805/2011 de la Commission, ci-après le « règlement (UE) n° 2015/340 ».

Elle vise encore à abroger la loi modifiée du 16 août 2010 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et transposant la directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 du Parlement européen et du Conseil concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne, laquelle loi est devenue sans objet du fait de l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 2015/340.

Le Conseil d'État rappelle que, selon l'article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. L'applicabilité directe d'un règlement exige que son application en faveur ou à la charge des sujets de droit se réalise sans aucune mesure nationale, sauf si le règlement en cause laisse le soin aux États membres de prendre eux-mêmes les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour que les dispositions dudit règlement puissent être effectivement appliquées¹. Si le règlement en cause laisse le soin aux États membres de prendre eux-mêmes les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour que les dispositions dudit règlement puissent être effectivement appliquées, ils ne doivent toutefois pas, selon la jurispru-

¹ En ce sens, CJUE, arrêts du 9 février 2017, M.S. / P.S., C-283/16, EU:C:2017:104, pts 47 et s. ; du 15 novembre 2012, Stichting Al-Aqsa / Conseil de l'Union européenne et Pays-Bas / Stichting Al-Aqsa, C-539/10 P, EU:C:2012:711, pt 85 ; et du 24 juin 2004, Handbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, pt 25.

dence de la Cour de justice de l'Union européenne, entraver l'applicabilité directe du règlement ni en dissimuler la nature européenne².

Le règlement (UE) n° 2015/340, que le projet de loi sous examen est censé mettre en œuvre, contient des règles détaillées relatives aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et n'offre aux législations nationales d'autre latitude que celle de désigner les autorités compétentes au sens du règlement et de ses annexes. Le règlement (UE) n° 2015/340 délimite précisément les pouvoirs des autorités compétentes que les États membres doivent désigner. Il en résulte que les autorités compétentes désignées par les États membres se voient, du seul fait de cette désignation, directement investies des pouvoirs que leur confie le règlement et dans les limites que celui-ci fixe. Lorsqu'un règlement européen confie à l'autorité nationale compétente un pouvoir d'appréciation, le législateur national ne peut modifier la décision du législateur européen³ et ne peut, à titre de règle générale, ni étendre ni restreindre ce pouvoir au risque d'entraver l'applicabilité directe du règlement.

Les dispositions concernées seront commentées lors de l'examen des articles.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article sous examen désigne la Direction de l'aviation civile, ci-après « DAC », comme étant l'autorité nationale compétente au sens du règlement (UE) n° 2015/340.

De ce fait, et en raison de l'applicabilité directe des règlements européens, la DAC se voit investie des responsabilités de certification et de supervision résultant du règlement (UE) n° 2015/340. En conséquence, elle se trouve investie, plus particulièrement, du pouvoir de délivrer des licences aux contrôleurs aériens, mais également du pouvoir de retirer et de suspendre ces licences, dès lors que l'exercice de ces pouvoirs respecte les exigences du règlement (UE) n° 2015/340, et ce, sans qu'une norme nationale ait besoin de les réitérer.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation.

Article 2

Les définitions qui figurent à l'article 2 sont reprises de la loi modifiée du 16 août 2010 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne, à abroger. Elles appellent les observations qui suivent :

Le concept d'« action corrective », défini à la lettre a), ne fait pas l'objet d'une définition au règlement (UE) n° 2015/340 que le projet de loi est censé mettre en œuvre, et ce, alors même que le point ATCO.AR.E.015 du règlement (UE) n° 2015/340 vise les actions correctives à entreprendre. Si la définition d'« action corrective » ne figure pas au règlement (UE) n° 2015/340 lui-même, elle figure cependant au règlement d'exécution⁴ du règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil. Or, le point ATCO.AR.E.015 vise expressément à assurer le respect des exigences du règlement (CE) n° 216/2008. En d'autres termes, le concept d'« action corrective » se trouve déjà défini au niveau européen pour les besoins du point ATCO.AR.E.015 du règlement (UE) n° 2015/340. La définition prévue à la lettre a) entrave par conséquent l'applicabilité directe du règlement (UE) n° 2015/340 et est à supprimer, sous peine d'opposition formelle.

La lettre c) définit le concept de « certificat de prestataire de services de navigation aérienne » comme le certificat « conférant » à une entité publique ou privée le droit de fournir des services de navigation aérienne pour la circulation aérienne générale. Le Conseil d'État observe en premier lieu

2 CJUE, arrêts du 15 novembre 2012, Stichting Al-Aqsa / Conseil de l'Union européenne et Pays-Bas / Stichting Al-Aqsa, C-539/10 P, EU:C:2012:711, pts 85 et s. ; du 21 décembre 2011, Danske Svineproduzenter, C-316/10, EU:C:2011:863, pt 37 et suiv. ; du 14 octobre 2004, Commission / Pays-Bas, C-113/02, EU:C:2004:616, pt 16 et suiv. ; du 28 mars 1985, Commission / Italie, aff. 272/83, EU:C:1985:14, pts 26 et s.

3 En ce sens, CJUE, arrêt du 3 décembre 2009, Commission / Allemagne, C-424/07, EU:C:2009:749, pts 74 s.

4 Règlement (UE) n° 1034/2011 de la Commission du 17 octobre 2011 sur la supervision de la sécurité dans la gestion du trafic aérien et les services de navigation aérienne et modifiant le règlement (UE) n° 691/2010.

qu'un certificat est un acte déclaratif qui ne « confère » pas un droit, mais en confirme, certifie, atteste ou constate l'existence. Comme exemple, d'après la définition donnée du concept de « certificat » par l'article 2, point 15, du règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen (« règlement-cadre »)⁵, le certificat « confirme » qu'un prestataire de services de navigation aérienne répond aux conditions requises pour la fourniture d'un service spécifique. Le Conseil d'État observe, en second lieu, que le règlement (CE) n° 549/2004 précité qui offre une telle définition du certificat, régit le ciel unique européen et s'applique à la circulation aérienne au sein du ciel unique européen. Le Conseil d'État considère dès lors que la définition figurant au règlement (CE) n° 549/2004 précité a vocation à s'appliquer pour les besoins du règlement (UE) n° 2015/340 que le projet de loi est censé mettre en œuvre, et ce, même si le règlement (UE) n° 2015/340 ne renvoie pas expressément aux dispositions du règlement (CE) n° 549/2004 précité. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et estime qu'une définition nationale du même concept entrave l'applicabilité directe des règlements européens. La définition est à supprimer sous peine d'opposition formelle.

Le concept de « consigne de sécurité », défini à la lettre d), n'est pas utilisé dans la loi en projet ni au règlement (UE) n° 2015/340 que le projet de loi est censé mettre en œuvre. Cette définition est dès lors à supprimer comme étant superflète.

L'article 4, point 21, du règlement (UE) n° 2015/340 définit le concept de « mention de qualification ». Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et estime qu'une définition nationale du même concept entrave l'applicabilité directe du règlement. Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, la suppression du concept de « mention de qualification » à la lettre f) de l'article sous examen.

L'article 4, point 29, du règlement (UE) n° 2015/340 que le projet de loi sous revue est censé mettre en œuvre, définit le concept d'« organisme de formation ». Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et estime qu'une définition nationale du même concept entrave l'applicabilité directe du règlement. Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, la suppression de la définition d'« organisme de formation » à la lettre g) de l'article sous examen.

Le concept de « prestataire de service de navigation aérienne », défini à la lettre h), est utilisé aux annexes du règlement (UE) n° 2015/340 que le projet de loi est censé mettre en œuvre, sans toutefois que le règlement définisse ce concept. Or, il est à noter que la définition du même concept figure déjà à l'article 2, point 5), du règlement d'exécution (UE) n° 549/2004 précité, applicable à la matière aérienne. Ce concept étant défini au niveau européen, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer la définition sous revue.

Le concept de « système fonctionnel », défini à la lettre j), intervient une seule fois dans le projet de loi, à savoir lorsqu'il s'agit de définir, à la lettre d) de l'article sous revue, le concept de « consigne de sécurité ». Étant donné que le Conseil d'État propose de faire abstraction de la définition figurant à la lettre d), il propose en conséquence, et pour les mêmes raisons, de supprimer également la définition donnée à la lettre j) sous revue.

Article 3

Les paragraphes 1^{er}, 2, 3, 4, 5 et 7 de l'article sous examen visent à assurer l'application du règlement (UE) n° 2015/340, en précisant les cas dans lesquels la DAC peut suspendre ou retirer les licences, qualifications et mentions. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et constate que les cas et les effets de la suspension et du retrait des licences, qualifications et mentions sont réglés de manière précise par les dispositions ATCO.A.020, ATCO.AR.A.010, et ATCO.AR.D.005 des annexes du règlement (UE) n° 2015/340, dispositions qui ne renvoient, à aucun moment, aux États membres le soin de prendre des mesures nationales de mise en œuvre autres que la désignation de l'autorité compétente. Le Conseil d'État doit s'opposer de manière formelle au maintien des paragraphes 1^{er}, 2, 3, 4, 5 et 7 et exige leur suppression.

Le paragraphe 6 n'appelle pas d'observation quant au fond de la part du Conseil d'État.

⁵ Article 2, point 15 : « „certificat“ » : un document délivré par un État membre, sous quelque forme que ce soit, conformément au droit national, qui confirme qu'un prestataire de services de navigation aérienne répond aux conditions requises pour la fourniture d'un service spécifique. »

Article 4

Même si le libellé de l'article 4 est repris de manière littérale du dispositif de l'article 10 de la loi précitée du 16 août 2010, il appelle de la part du Conseil d'État les observations qui suivent :

L'article sous revue prévoit, à son alinéa 1^{er}, l'octroi en faveur des agents de l'Administration de la navigation aérienne d'une prime de formation aéronautique dont les modalités sont arrêtées par règlement grand-ducal. Il est à noter que les primes récurrentes constituent des charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice, ce qui requiert que les modalités d'octroi et le montant maximum de ces primes soient fixés par la loi, en vertu de l'article 99 de la Constitution.

Le Conseil d'État constate que les modalités d'octroi sont correctement fixées à l'alinéa 2 de l'article sous revue, mais que la loi en projet omet de fixer le montant maximum, ce à quoi il doit s'opposer de manière formelle.

Article 5

Le libellé de l'article 5 est repris de manière littérale du dispositif de l'article 10 de la loi précitée du 16 août 2010. Le Conseil d'État a déjà formulé à trois reprises ses observations au sujet de cet article, deux fois⁶ lors de la procédure d'adoption de la loi précitée du 16 août 2010 et une fois⁷ lors de l'adoption de la loi du 14 mars 2017 modifiant la loi précitée du 16 août 2010. Le Conseil d'État avait alors écrit ce qui suit :

« À cet égard, le Conseil d'État tient à réitérer ici sa remarque faite dans ses avis du 18 décembre 2009 et 4 mai 2010, à savoir « que les sanctions administratives prévues par le projet de loi correspondent à la situation où les prestataires de services aériens seraient, en raison d'une libéralisation du marché, des agents économiques privés. Or, les services visés par le texte sous avis sont actuellement assurés par l'Administration de la navigation aérienne. Eu égard à cet état de fait, le Conseil d'État aurait préféré un régime se fondant sur l'application de sanctions disciplinaires, d'ailleurs déjà existant dans la Fonction publique, aux agents enfreignant la loi. Le système de sanctions inventé par les auteurs du projet sous examen n'est de toute façon pas envisageable dans la mesure où une administration ne peut pas infliger une sanction administrative à une autre administration, étant donné que par définition ces entités ne sont pas dotées de la personnalité juridique ». ⁸ »

Le Conseil d'État maintient ses considérations.

L'article n'appelle pas d'autre observation.

Article 6

L'article 6 abroge la loi précitée du 16 août 2010. Il n'appelle pas d'observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...).

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

6 Avis du Conseil d'État du 18 décembre 2009 et avis complémentaire du 4 mai 2010 relatifs à la loi du 16 août 2010 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et transposant la directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 du Parlement européen et du Conseil concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne, en projet (doc. parl. 6056⁵ et 6056⁹)

7 Avis du Conseil d'État du 5 juillet 2016 relatif à la loi du 14 mars 2017 portant modification de la loi du 16 août 2010 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et transposant la directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 du Parlement européen et du Conseil concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne, en projet (doc. parl. 6980¹).

8 Avis du Conseil d'État du 5 juillet 2016 précité (doc. parl. 6980¹).

En ce qui concerne l'emploi des termes « notamment » et « tels que », le Conseil d'État signale que si ceux-ci ont pour but d'illustrer un principe établi par le texte, ils sont à écarter comme étant superflus. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Article 1^{er}

Il est indiqué d'écrire « [...] ci-après « DAC », étant donné que le terme « la » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. Par ailleurs, il convient de remplacer les parenthèses entourant lesdits termes par des virgules.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il faut écrire :

« règlement (UE) n° 2015/340 de la Commission du 20 février 2015 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux licences et certificats de contrôleur de la circulation aérienne conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la Commission et abrogeant le règlement (UE) n° 805/2011 de la Commission ».

Au vu des développements qui précèdent, il convient d'écrire la forme abrégée du règlement 2015/340 précité comme suit :

« [...], ci-après « règlement (UE) n° 2015/340 » ».

Cette forme abrégée est à employer uniformément à travers le reste du dispositif de la loi en projet.

Article 2

L'article sous examen est à rédiger comme suit :

« Pour l'application de la présente loi et de ses règlements d'exécution, on entend par :

1° « ... » : [...];

2° « ... » : [...];

3° « ... » : [...];

[...] »

Article 3

En ce qui concerne le paragraphe 2, point 4, le Conseil d'État tient à préciser qu'il n'est pas indiqué de recourir à l'emploi concomitant du singulier et du pluriel. Les termes « de la/des qualification(s) » et « de la/des mention(s) » sont dès lors à remplacer par les termes « des qualifications » et « des mentions ».

Au paragraphe 3, lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision, il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ». Partant, il est indiqué d'écrire :

« [...] au point ATCO.A.015, lettre e, du règlement (UE) n° 2015/340. »

Au paragraphe 7, alinéas 2 et 3, il suffira, d'un point de vue grammatical, d'accorder les termes « inscrit » et « notifié » au singulier masculin.

Article 4

À l'alinéa 1^{er}, première phrase, les termes « à arrêter par règlement grand-ducal » sont à remplacer par les termes « déterminées par règlement grand-ducal ».

À l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il est indiqué de s'en tenir à l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 portant constitution des Ministères et d'écrire le terme « transports » avec une lettre initiale minuscule et d'omettre le terme « les » pour écrire :

« ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions ».

Article 5

Le Conseil d'État préconise de déplacer la définition du ministre ayant la Navigation et transports aériens dans ses attributions vers l'article 2 intitulé « Définitions » et d'utiliser la forme abrégée « ministre » au sein de l'ensemble des articles qui suivent.

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire par exemple « 2 500 à 10 000 euros ».

Au paragraphe 8, pour l'institution d'un recours en réformation, il est indiqué d'employer une des formules suivantes : « Les mesures prises par le ministre en vertu des paragraphes 1^{er} à 6 sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif » ou « Contre les mesures prises par le ministre en vertu des paragraphes 1^{er} à 6, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif ».

Article 6

Il y a lieu de faire abstraction de la formule de promulgation qui est seulement ajoutée avant la soumission de l'acte en projet à la signature du Grand-Duc. Partant, l'alinéa 2 est à supprimer.

Formule de promulgation

Aux projets de loi, il est fait abstraction de la formule de promulgation, laquelle est seulement ajoutée au même moment que le préambule et la suscription, c'est-à-dire juste avant la soumission à la signature du Grand-Duc. Partant, cette formule est à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 15 février 2019.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

