

N° 4767³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(5.3.2002)

Par dépêche en date du 5 février 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Au texte des amendements, élaborés par le ministre des Transports, étaient joints un commentaire ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi intégrant les modifications proposées.

*

S'agissant de la *police de l'aéroport*, les auteurs des amendements proposent certaines adaptations du texte originaire destinées à tenir compte des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 8 novembre 2001.

Le commentaire énonce que „dans l'intérêt d'une parfaite conformité avec la loi du 19 mai 1999 (qui – elle – vise la sûreté aérienne dans son ensemble) il est proposé de préciser que le plan de sûreté et de sécurité de l'Aéroport (à élaborer par l'exploitant) sera approuvé non par une simple décision du Gouvernement mais par la voie d'un règlement grand-ducal en due forme“.

Il y aurait donc à l'avenir: 1) le règlement grand-ducal définissant, sur base de l'article 15 de la loi du 19 mai 1999 ayant pour objet a) de réglementer l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Luxembourg, b) de créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, et c) d'instituer une Direction de l'Aviation civile, le plan national de sûreté ayant pour objet la protection des opérations de l'aviation civile contre tout acte ou mesure d'intervention illicite; 2) le règlement grand-ducal fixant, sur base de l'alinéa 1er de l'article 1er de la loi en projet, les prescriptions relatives à la police de l'aéroport de Luxembourg; 3) le règlement grand-ducal approuvant le plan global de sûreté et de sécurité élaboré par l'exploitant.

Le Conseil d'Etat se prononce très nettement contre une telle multiplication d'instruments juridiques, qui auraient donc tous vocation à édicter des règles à caractère normatif: une telle multiplication ne lui semble guère de nature à favoriser l'éclosion d'un ensemble de règles cohérentes.

Le Conseil d'Etat est par ailleurs à se demander s'il n'y a pas, en l'occurrence, méprise sur la nature même du plan global de sûreté et de sécurité à élaborer par l'exploitant de l'aéroport. Aux yeux du Conseil d'Etat, ce plan global doit s'intégrer aux prescriptions de police à édicter et le cas échéant aux dispositions du plan national de sûreté, non pas en tant que corps autonome de règles normatives à caractère général et abstrait, mais bien en ce qu'il constitue la mise en œuvre des prescriptions réglementaires susmentionnées, dont il est appelé à traduire, sur le terrain, le contenu normatif abstrait.

Il n'y a dès lors pas lieu de couler le plan de sûreté et de sécurité dans la forme d'un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat propose en conséquence de libeller l'alinéa 2 de l'article 1er comme suit:

„L'organisme désigné à l'article 2 a l'obligation d'élaborer ou de faire élaborer et de mettre en œuvre un plan global de sûreté et de sécurité.“

Cette proposition de texte du Conseil d'Etat part de la prémisse que le plan global de sûreté et de sécurité est appelé à transposer concrètement les normes par ailleurs arrêtées qui ont trait à la sûreté et à la sécurité de l'aviation civile, et plus particulièrement la sécurité dans les aéroports.

Les auteurs des amendements rejoignent le Conseil d'Etat dans sa proposition de texte s'agissant des pénalités à édicter en cas d'infraction aux dispositions du règlement grand-ducal à prendre en exécution de l'article 1er.

Le Conseil d'Etat, à la lumière des observations formulées ci-dessus, considère que les pénalités ainsi édictées sont encourues également par ceux qui contreviennent au plan global de sûreté et de sécurité élaboré par l'exploitant, dans la mesure où ce plan global applique les prescriptions du règlement de police. Un problème peut surgir lorsque le plan global de sûreté et de sécurité applique des dispositions du plan national de sûreté visé à l'article 15 de la loi du 19 mai 1999, dans la mesure où la loi de 1999 n'édicte pas de sanctions pénales à l'encontre des infractions audit plan national de sûreté. Il faudra dès lors veiller à ce que le règlement de police à édicter couvre toutes les applications du plan global de sûreté et de sécurité à élaborer par l'exploitant.

Les auteurs des amendements entendent maintenir le choix de confier *l'exploitation de l'aéroport* à un organisme de droit public ou privé.

Afin de tenir compte des critiques émises par le Conseil d'Etat dans son premier avis, il est proposé de préciser les missions dévolues à l'entité de gestion, d'une part, de supprimer la faculté de faire bénéficier l'entité de gestion de la garantie de l'Etat pour des emprunts qu'elle serait amenée à contracter pour des investissements autres que ceux dont la réalisation lui est confiée par la loi en projet, d'autre part.

Le Conseil d'Etat retient du texte amendé que l'entité de gestion se verra confier

- l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg, comprenant l'administration et la gestion des infrastructures servant à la fourniture des services d'assistance en escale, ainsi que la gestion immobilière de l'aéroport de Luxembourg, ce qui inclut les propriétés domaniales bâties et non bâties de l'enceinte aéroportuaire, et finalement l'exploitation des nouvelles constructions à réaliser (aérogare, terminal petits porteurs, parking à proximité de l'aérogare, centrale de cogénération et terminal pour l'aviation d'affaires);
- la construction et le financement des nouvelles infrastructures énumérées.

Le projet gagne pour le moins en transparence du fait de la précision de ces missions, énumérées par ailleurs de manière limitative.

Le Conseil d'Etat retient toutefois que parmi les nouvelles infrastructures à construire figure également un „terminal pour l'aviation d'affaires“, dont ni le projet de loi originaire ni les amendements ne fournissent de plus amples précisions. S'agit-il donc d'une infrastructure qui n'est pas couverte par le projet de loi sous avis?

Le Conseil d'Etat ne peut cependant marquer son accord à voir maintenir la précision que „le contrat (entre l'Etat et l'entité de gestion) règle notamment le mode de financement desdites missions en spécifiant en particulier la forme et le niveau des interventions financières de l'Etat ...“, que dans la mesure où l'enveloppe financière disponible pour les infrastructures dont la réalisation est confiée à l'entité de gestion est fixée par le projet de loi sous avis. Si les auteurs des amendements entendent actuellement faire état d'autres projets d'infrastructures, à réaliser et à financer par l'entité de gestion (conformément aux modalités de mise en œuvre à régler par contrat entre l'Etat et l'organisme de gestion), et ce avant même que le projet d'infrastructure en question n'ait été autorisé par une loi spéciale conformément à l'article 99 de la Constitution, le Conseil d'Etat ne sera pas à même de lever son opposition formelle à l'encontre des dispositions du chapitre II, et en particulier de l'article 2 du projet de loi.

Il y aurait donc lieu, et pour le cas où le chapitre III du présent projet de loi ne couvrirait pas la nouvelle infrastructure, ou bien de supprimer le cinquième tiret du nouvel alinéa 2 de l'article 2, ou bien pour le moins de préciser soit de manière générale que les missions confiées à l'organisme de gestion le sont „sans préjudice des autorisations le cas échéant requises“, soit de manière spécifique que la mission portant sur la construction, le financement et l'exploitation d'un terminal pour l'aviation d'affaires dotée d'une fonction VIP est confiée à l'organisme de gestion „sans préjudice de l'autorisation requise au besoin au titre de l'article 99 de la Constitution“.

Les autres dispositions du chapitre II de la loi en projet, et sur lesquelles le Conseil d'Etat ne s'était pas prononcé dans son avis du 8 novembre 2001, donnent lieu aux observations suivantes:

- S’agissant de la mise à disposition des propriétés domaniales par le biais d’un droit de superficie, le Conseil d’Etat ne voit pas l’utilité de préciser que ce droit de superficie sera cédé „de gré à gré“, ce d’autant plus que le droit de superficie ne confère pas à son titulaire un droit de propriété.
- Dans le cadre de l’emphytéose, la question des frais d’entretien ne se pose pas. Celle-ci devrait toutefois être réglée dans le cadre du titre constitutif du droit de superficie.
- C’est à bon droit que l’organisme de gestion est soumis aux lois et règlements en matière de travaux publics. Le Conseil d’Etat donne à considérer s’il ne faudrait pas plutôt faire état des „lois et règlements concernant le régime des marchés publics“.

Les dispositions concernant la *construction d’une nouvelle aérogare* sont maintenues avec uniquement un redressement pour ce qui est de la date de la loi autorisant l’extension de l’aérogare de Luxembourg.

En dernier lieu, la disposition finale relative à l’abandon d’un aéronef est légèrement adaptée à l’effet de tenir compte des soucis exprimés par le Conseil d’Etat dans son avis du 8 novembre 2001. Cette disposition est intégrée au chapitre IV „Dispositions finales“ en tant que nouvel article 7.

Malgré le fait que la disposition dont s’agit ne semble plus avoir vocation à s’appliquer de suite et aura donc surtout un effet dissuasif, le Conseil d’Etat maintient ses réserves à l’égard du nouveau mécanisme à mettre en place. Le Conseil d’Etat entend encore relever, en complément des observations formulées dans son premier avis, que le nouveau dispositif ne se soucie guère des droits que des tiers auraient pu acquérir sur l’aéronef: le Conseil d’Etat renvoie aux dispositions de la Convention de Genève relative à la reconnaissance internationale des droits sur aéronef, approuvée par une loi du 4 avril 1975, ainsi qu’à la loi du 29 mars 1978 concernant la reconnaissance des droits sur aéronef. Il est encore à noter que le nouveau mécanisme institue en fait une sorte de superprivilège au profit de l’Etat, s’agissant des taxes aéroportuaires notamment, ce qui paraît pour le moins discutable au regard des dispositions de la Convention de Genève précitée.

Le Conseil d’Etat persiste donc à croire que le nouveau mécanisme à mettre en place, au lieu de constituer un „outil légal efficace“, constitue en réalité un outil dont l’efficacité légale est plus que douteuse. Il maintient en conséquence la recommandation exprimée dans son avis du 8 novembre 2001.

Le texte coordonné joint à la dépêche saisissant le Conseil d’Etat des amendements présentement sous avis ne reproduit plus les dispositions figurant initialement sous l’article 7, à savoir les modifications à apporter à la loi du 19 mai 1999 précitée. Le Conseil d’Etat part toutefois de la prémisse qu’il est dans les intentions des auteurs des amendements de maintenir ces dispositions, et ce au regard de la nouvelle numérotation du projet de loi amendé: de fait, ces dispositions figureront en tant qu’article 6 (nouvelle numérotation) sous le chapitre IV.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 mars 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

