

N° 7481⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**portant introduction d'un article 42bis
dans la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative
à la réglementation de la navigation aérienne**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE
ET DES TRAVAUX PUBLICS**

(4.3.2021)

La Commission se compose de : M. Carlo BACK, Président-Rapporteur ; M. Gilles BAUM, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, Mme Chantal GARY, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, Mme Cécile HEMMEN, M. Marc HANSEN, M. Aly KAES, M. Marc LIES, M. Marc SPAUTZ, M. Serge WILMES, M. David WAGNER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 8 octobre 2019 par Monsieur François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'un texte coordonné, ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

La Chambre de Commerce a émis son avis le 18 novembre 2019.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 10 juillet 2020.

Lors de la réunion du 17 septembre 2020, la commission parlementaire a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, M. Carlo BACK, Président de la Commission, a été désigné comme Rapporteur.

Au cours de l'instruction du projet, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires datant du 21 septembre 2020.

L'avis complémentaire du Conseil d'État date du 19 décembre 2020, avis que la commission a examiné au cours de sa réunion du 4 février 2021.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné et adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 4 mars 2021.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi se compose de seulement deux articles et intervient dans le cadre du principe de la « *culture juste* » prévue par le règlement (UE) n°376/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) n°996/2010 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements de la Commission (CE) n°1321/2007 et (CE) n°1330/2007, tel que modifié.

Il a pour objet de compléter la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne en introduisant des sanctions administratives pour garantir le respect des principes de la « *culture juste* » au sein des entités concernées par le Règlement (UE) n°376/2014 précité.

L'aviation est une activité à haut risque où la sécurité est le facteur déterminant. La sécurité des opérations est notamment garantie par la mise en œuvre de systèmes et de procédures de contrôle et de notification des écarts ou d'événements à risque tout au long de la chaîne d'activité. Ces notifications peuvent par exemple revêtir un caractère précis et urgent, pour éviter un problème opérationnel imminent, ou un caractère plus général et dans une optique à plus long terme. Il est donc essentiel pour la sécurité des opérations que tous les acteurs de la chaîne d'activité puissent notifier leur hiérarchie sans entraves et sans peur d'un écart ou d'un événement à risque.

Dans un domaine d'activité où la transparence et le partage des informations sont essentiels, il est donc également essentiel d'instaurer un environnement de travail fondé sur la confiance. Or, dans une culture d'organisation punitive, les salariés concernés auront tendance à cacher leurs erreurs et leurs transgressions pour éviter les punitions et les blâmes. Des événements significatifs ne peuvent alors être notifiés, et la sécurité des opérations s'en trouvera, tôt ou tard, affectée. Par ailleurs, une culture de laisser-faire, ne permet pas non plus d'améliorer la sécurité, car elle risque de laisser sous silence des problématiques de sécurité en ne valorisant pas les initiatives de salariés visant une meilleure sécurité. Il s'agit donc d'éviter une culture de la faute et de la sanction en instaurant plutôt une culture de l'erreur comme source d'apprentissage.

L'enjeu organisationnel à la base de la réglementation européenne précitée et du présent projet de loi est donc de trouver un juste milieu entre ces deux extrêmes, c'est-à-dire une culture d'organisation « juste ».

En instaurant un environnement fondé sur la confiance, la culture juste vise à créer des conditions favorables à la notification des événements et donc à contribuer à une gestion efficace de la sécurité aérienne. Afin de garantir la mise en place et le respect de cette culture juste, des règles claires tout comme la possibilité de sanctions font partie du dispositif.

Suivant l'article 2, paragraphe 12 du règlement (UE) n°376/2014 précité, la culture juste est définie comme « *une culture dans laquelle les agents de première ligne ou d'autres personnes ne sont pas punis pour leurs actions, omissions ou décisions qui sont proportionnées à leur expérience et à leur formation, mais dans laquelle les négligences graves, les manquements délibérés et les dégradations ne sont pas tolérés* ».

Dans ce contexte et pour faire en sorte que le personnel ait confiance dans le système de notification d'événements, les informations contenues dans les comptes rendus d'événements devraient faire l'objet d'une protection adéquate et ne pas être utilisées à d'autres fins que le maintien ou l'amélioration de la sécurité aérienne.

Ainsi, le règlement européen prévoit précisément que les personnes ayant notifié les événements ne devraient pas faire l'objet de poursuites disciplinaires, administratives ou judiciaires pour des infractions non préméditées ou commises par inadvertance, sauf en cas de négligence grave ou manquement délibéré. Il s'agit donc de garantir le respect des règles de la culture juste en favorisant une protection accrue des membres du personnel des entités soumises au règlement précité, lorsque ceux-ci répondent à l'obligation de notification d'événements susceptibles d'avoir un impact sur la sécurité aérienne.

Dans ce contexte, l'article 21 du règlement précité prévoit la fixation de sanctions afin de garantir que les principes de la culture juste soient introduits et appliqués par les entités visées. Le présent projet de loi introduit donc des sanctions administratives à l'encontre des entités qui, d'une part, n'adoptent pas des règles internes concernant les principes de la culture juste et, d'autre part, ne respectent pas les principes de la culture juste.

Enfin, le même règlement européen stipule à l'article 16, paragraphe 12, que chaque État doit mettre en place un organisme garant de l'application de la culture juste dans le champ de la notification des événements. Au Luxembourg, la transposition de cette disposition se fera par voie de règlement grand-ducal. L'actuel projet de règlement grand-ducal instituant l'organe consultatif pour la culture juste prévoit d'attribuer cette mission à la Direction de l'aviation civile (DAC).

Le projet de loi sous rubrique n'a aucune répercussion sur le budget de l'État luxembourgeois étant donné qu'il n'instaure ni des recettes en faveur du budget de l'État luxembourgeois, ni génère des dépenses à charge du budget de l'État luxembourgeois.

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Avis du Conseil d'Etat (10/07/2020)

Dans son avis du 10 juillet 2020, le Conseil d'État a émis trois oppositions formelles à l'égard du premier paragraphe de l'article unique initial. Premièrement, il estime que le paragraphe 1^{er} vise à infliger des amendes administratives à « toute entité » ne respectant pas les dispositions en matière de culture juste, tandis qu'il faudrait écrire « toute entité établie sur le territoire du Grand-Duché soumise aux exigences du règlement (UE) n°374/2014 ».

Deuxièmement, le Conseil d'État exige de définir le comportement sanctionné soit par un renvoi aux dispositions de l'article 16, paragraphe 11 du règlement (UE) n°374/2014, soit par la reprise intégrale des chefs d'infractions y prévus.

Troisièmement, la Haute Corporation exige que la disposition de l'article 42, paragraphe 2 – qui ne garantit l'absence de représailles que dans le contexte de comptes rendus obligatoires d'événements, alors que cette absence de représailles doit également être garantie dans le contexte de comptes rendus facultatifs – soit reformulée en ce sens pour assurer une mise en œuvre correcte du droit de l'Union européenne. L'amendement parlementaire y relatif donnera lieu à l'introduction d'un second article au présent projet de loi.

Enfin, le Conseil d'État demande, sans émettre d'opposition formelle à l'égard du paragraphe 2, qui entend assurer le respect du contradictoire lors de la mise en œuvre des amendes administratives, de prévoir expressément que la décision du ministre soit motivée.

Le projet de règlement grand-ducal instituant l'organe consultatif pour la culture juste fut soumis le même jour à l'avis du Conseil d'État et avisé séparément (Dossier CE n°60.017 du 24 juillet 2020).

Avis complémentaire du Conseil d'Etat (19/12/2020)

Dans son avis complémentaire du 19 décembre 2020, le Conseil d'État constate qu'il a été suivi dans ses observations du 10 juillet et qu'il est donc en mesure de lever ses oppositions formelles.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre de Commerce (18/11/2020)

La Chambre de Commerce n'a pas formulé de commentaire à l'égard du projet de loi. Par contre, elle a souhaité formuler plusieurs remarques concernant le projet de règlement grand-ducal instituant un organe consultatif pour la culture juste.

Ce projet de règlement grand-ducal trouve sa base légale dans le règlement (UE) n°376/2014 du Parlement européen et du Conseil, qui a pour objet d'instituer auprès de la Direction de l'aviation civile un « organe consultatif pour la culture juste ». La Chambre de Commerce regrette notamment que le projet de règlement grand-ducal ne contienne aucune précision quant aux missions et fonctions de cet organe. Dans un souci de sécurité juridique, il lui paraît indispensable que les missions et attributions de ce nouvel organe soient clairement précisées.

En outre, dépendant des missions qui seront effectivement attribuées à ce nouvel organe consultatif, la Chambre de Commerce s'interroge si la composition de celui-ci ne devrait pas être plus hétérogène en y intégrant également des personnes sans lien avec la Direction de l'aviation civile.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er} (ancien article unique)

Le paragraphe 1^{er} vise à infliger des amendes administratives à « toute entité » qui n'adopte pas des règles internes décrivant comment les principes de la culture juste sont garantis et appliqués ainsi qu'à « toute entité » qui ne respecte pas les dispositions de l'article 42, paragraphe 2, de la loi du 31 janvier 1948.

Le paragraphe 2 entend assurer le respect du contradictoire lors de la mise en œuvre des amendes administratives.

Le paragraphe 3 déroge au délai de droit commun en matière de recours en réformation.

Dans son avis du 10 juillet 2020, le Conseil d'État estime que le paragraphe 1^{er} vise à infliger des amendes administratives à « toute entité » ne respectant pas les dispositions en matière de culture juste. Or, la mise en œuvre adéquate des dispositions du règlement (UE) n°374/2014 requiert la sanction de « toute entité établie sur le territoire du Grand-Duché soumise aux exigences du règlement (UE) n°374/2014 ». Le Conseil d'État exige donc la précision de cette disposition, aux points 1° et 2°, sous peine d'opposition formelle.

La disposition du paragraphe 1^{er}, point 1°, ne sanctionne que le défaut d'adoption de règles internes relatives à la culture juste. Or, l'article 16, paragraphe 11 du règlement (UE) n°374/2014 sanctionne également le défaut de la consultation des représentants du personnel imposée par cette disposition. Dès lors le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de définir le comportement sanctionné soit par un renvoi aux dispositions de l'article 16, paragraphe 11 du règlement (UE) n°374/2014, soit par la reprise intégrale des chefs d'infractions y prévus.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État demande de prévoir expressément que la décision du ministre soit motivée.

Pour ce qui est du paragraphe 3, le Conseil d'État constate que cette dérogation est en ligne avec les dispositions de l'article 43, paragraphe 5, de la loi précitée du 31 janvier 1948, prévoyant également un délai d'un mois.

La commission a décidé de tenir compte des recommandations faites par le Conseil d'État et de remédier à tous les points de critique exprimés par la Haute Corporation dans son avis. Pour ce qui est du paragraphe 1^{er}, la commission a opté pour le renvoi aux dispositions de l'article susmentionné.

La commission a par conséquent décidé de modifier l'article 1^{er} comme suit :

« **Art. 1^{er}. Article unique.** A la suite de l'article 42 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, il est inséré un nouvel article 42**bis**, libellé comme suit :

« **Art. 42bis.** (1) Le ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions peut infliger :

1° une amende de 1 250 euros à 5 000 euros à toute entité **établie sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg qui se trouve soumise aux exigences du règlement (UE) n°376/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) n°996/2010 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements de la Commission (CE) n°1321/2007 et (CE) n°1330/2007, qui n'adopte pas des règles internes décrivant comment les principes de la culture juste sont garantis et appliqués au sein de cette entité ne respecte pas les exigences prévues à l'article 16, paragraphe 11 du règlement (UE) n°376/2014 précité ;**

2° une amende de 2°500 euros à 10°000 euros à toute entité **établie sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg qui se trouve soumise aux exigences du règlement (UE) n°376/2014 précité** ne respectant pas les dispositions de l'article 42, paragraphe 2 ~~de la présente loi.~~ »

(2) L'amende ne peut être infligée que si l'entité a été préalablement mise à même de présenter ses observations. A cet effet, elle est invitée par lettre recommandée avec avis de réception à prendre inspection du dossier et faire valoir ses observations, le tout dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois.

(3) Les décisions du ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif, dans le délai d'un mois à partir de la leur notification. » »

Dans son avis complémentaire du 19 décembre 2020, le Conseil d'État constate qu'il a été suivi dans ses observations émises dans son avis du 10 juillet 2020 sur la loi en projet.

Par l'amendement, il est précisé à l'article 42**bis**, paragraphe 1^{er}, points 1° et 2° de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, qu'est visée « toute entité établie sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg qui se trouve soumise aux exigences du règle-

ment (UE) n°376/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) n°996/2010 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements de la Commission (CE) n°1321/2007 et (CE) n°1330/2007 », tel qu'exigé par le Conseil d'État, sous peine d'opposition formelle, dans son avis initial.

Par ailleurs, a été ajouté, pour définir le comportement sanctionné, un renvoi aux dispositions de l'article 16, paragraphe 11, du règlement (UE) n°376/2014 précité, tel que demandé, sous peine d'opposition formelle, par le Conseil d'État dans son avis initial.

Ces précisions ont permis au Conseil d'État de lever ses oppositions formelles relatives à l'article 42bis, paragraphe 1^{er}, points 1^o et 2^o, à introduire dans la loi précitée du 31 janvier 1948.

La commission en a pris note.

Article 2 nouveau

La commission a proposé d'introduire un nouvel article 2 de la teneur suivante :

« Art. 2. A l'article 42, paragraphe 2 de la même loi, les mots « ou de comptes rendus volontaires d'événements » sont insérés entre les mots « comptes rendus obligatoires d'événements » et « , sauf dans les cas de négligence grave ». »

La disposition du paragraphe 1^{er}, point 2^o, sanctionne les violations de l'article 42, paragraphe 2 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne. Or, selon le Conseil d'État cette disposition n'est plus en phase avec le règlement (UE) n°376/2014.

En effet, dans sa teneur actuelle la disposition de l'article 42, paragraphe 2 de la loi du 31 janvier 1948 s'applique dans le contexte de comptes rendus obligatoires d'événements, alors que selon le règlement (UE) n°376/2014 il doit également être applicable dans le contexte de comptes rendus facultatifs. Le Conseil d'État exige la reformulation sous peine d'opposition formelle.

En proposant d'insérer les mots « ou de comptes rendus volontaires d'événements » dans la loi, la Commission a estimé que l'article 2 du projet de loi répond à l'exigence du Conseil d'État.

Dans son avis complémentaire du 19 décembre 2020, le Conseil d'État constate que l'amendement vise à répondre à l'opposition formelle émise par la Haute Corporation dans son avis précité du 10 juillet 2020 quant à la non-conformité de l'article 42, paragraphe 2, de la loi précitée du 31 janvier 1948 au règlement (UE) n°376/2014 précité. Ledit article a été reformulé pour désormais intégrer les comptes rendus volontaires, ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle y relative.

Observations d'ordre légistique

Dans son avis du 10 juillet 2020, le Conseil d'État note que le terme latin « bis » est à écrire en caractères italiques.

Pour ce qui est de l'ancien article unique (nouvel article 1^{er}), la Haute Corporation note qu'à l'occasion de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné.

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, de l'article à insérer, le terme « infliger » est à faire suivre d'un deux-points. De plus, au point 2^o, une virgule est à insérer après les termes « article 42 » et les termes « de la présente loi » sont à supprimer, car superfétatoires.

Au paragraphe 3, il convient d'écrire « du ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions » et les termes « à partir de la notification » sont à remplacer par les termes « à partir de leur notification ».

La commission a décidé de reprendre toutes les suggestions d'ordre légistique.

Dans son avis complémentaire du 19 décembre 2020, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 42bis, paragraphe 1^{er}, point 1^o, dans sa teneur amendée « article 16, paragraphe 11, du règlement (UE) n°376/2014 précité ».

Pour ce qui est de l'amendement 1, la Haute Corporation considère qu'à l'article 42bis, paragraphe 1^{er}, point 1^o, dans sa teneur amendée, il y a lieu de relever que le règlement (UE) n°376/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) n°996/2010 du Parlement euro-

péen et du Conseil et abrogeant la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements de la Commission (CE) n°1321/2007 et (CE) n°1330/2007 ayant déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après l'intitulé.

À l'article 42*bis*, paragraphe 1^{er}, point 2°, il y a lieu de supprimer les signes « ° » aux montants d'argent, pour écrire « 2 500 euros à 10 000 euros ».

La commission a décidé de reprendre toutes les suggestions d'ordre légistique.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7481 dans la teneur qui suit :

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant introduction d'un article 42*bis* dans la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

Art. 1^{er}. A la suite de l'article 42 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, il est inséré un nouvel article 42*bis*, libellé comme suit :

« Art. 42*bis* (1) Le ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions peut infliger :

- 1° une amende de 1°250 euros à 5°000 euros à toute entité établie sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg qui se trouve soumise aux exigences du règlement (UE) n°376/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) n°996/2010 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements de la Commission (CE) n°1321/2007 et (CE) n°1330/2007, tel que modifié, qui ne respecte pas les exigences prévues à l'article 16, paragraphe 11, du règlement (UE) n°376/2014 précité ;
- 2° une amende de 2 500 euros à 10 000 euros à toute entité établie sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg qui se trouve soumise aux exigences du règlement (UE) n°376/2014 précité ne respectant pas les dispositions de l'article 42, paragraphe 2.

(2) L'amende ne peut être infligée que si l'entité a été préalablement mise à même de présenter ses observations. A cet effet, elle est invitée par lettre recommandée avec avis de réception à prendre inspection du dossier et faire valoir ses observations, le tout dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois.

(3) Les décisions du ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif, dans le délai d'un mois à partir de leur notification. »

Art. 2. A l'article 42, paragraphe 2 de la même loi, les mots « ou de comptes rendus volontaires d'événements » sont insérés entre les mots « comptes rendus obligatoires d'événements » et « , sauf dans les cas de négligence grave ».

Luxembourg, le 4 mars 2021

Le Président-Rapporteur,
Carlo BACK

