

N° 7538⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

relative à la facilitation dans le domaine de l'aviation civile

* * *

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

(3.3.2022)

La Commission se compose de : Mme Chantal GARY, Présidente-Rapportrice ; M. Gilles BAUM, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, Mme Cécile HEMMEN, M. Marc HANSEN, M. Aly KAES, M. Marc LIES, Mme Semiray AHMEDOVA, M. Marc SPAUTZ, Mme Jessie THILL, M. Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 25 mars 2020 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 ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 2 octobre 2020.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 19 janvier 2021.

Lors de la réunion du 18 mars 2021, la commission parlementaire a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, Mme Chantal GARY a été désignée comme Rapportrice.

Des amendements parlementaires sont parvenus au Conseil d'État en date du 22 mars 2021.

Le Conseil d'État a émis un avis complémentaire en date du 11 mai 2021.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné l'avis complémentaire dans sa réunion du 3 février 2022.

La commission a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 3 mars 2022.

*

II. OBJET

Selon le « Manuel de facilitation » de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), la facilitation dans le domaine de l'aviation civile « couvre un vaste éventail de domaines et d'activités, dont l'élaboration de normes relatives au congé des aéronefs et des personnes et au dédouanement des marchandises en procédant aux formalités requises aux frontières internationales. L'expression « Simplification des formalités » est le sous-titre de l'article 22 de la Convention relative à l'aviation civile internationale. L'article 22 impose aux États « (...) d'adopter, par la promulgation de règlements spéciaux ou de toute autre manière, toutes mesures en son pouvoir pour faciliter et accélérer la navigation par aéronef entre les territoires des États contractants et éviter de retarder sans nécessité les

aéronefs, équipages, passagers et cargaisons, particulièrement dans l'application des lois relatives à l'immigration, à la santé, à la douane et au congé. » Plus précisément, la facilitation est l'amélioration continue des processus et des procédures de contrôle en matière de services. Elle exige un haut niveau de coopération entre les divers secteurs de la communauté aéronautique (exploitants d'entreprises aériennes, fournisseurs de services, autorités aéroportuaires et organismes d'inspection), qui ont chacun la responsabilité de contribuer à une telle amélioration ».¹

Comme le définit l'article 1^{er} du projet de loi, la facilitation dans le domaine de l'aviation civile consiste « en une combinaison de mesures ainsi que de ressources humaines et matérielles pour améliorer et optimiser les mouvements d'aéronefs, de membres d'équipage, de passagers, de marchandises, de bagages, de poste et de provisions de bord à travers les aéroports tout en assurant la conformité avec la législation international et nationale pertinente ».

Au-delà de l'article 22 prémentionné, la facilitation est aussi touchée par d'autres articles de la Convention relative à l'aviation civile internationale – faite à Chicago le 7 décembre 1944 – et plus particulièrement par son Annexe 9 qui est dédiée au thème de la facilitation. Cette annexe décrit les obligations des États contractants en vertu des articles 22, 23 et 24 de cette Convention, ainsi que les procédures normalisées à suivre. Certains des articles afférents énoncent les obligations des clients et des entreprises de la communauté aéronautique, alors que d'autres énumèrent les obligations des États contractants. Ainsi, l'annexe 9 impose par exemple à chaque État membre l'établissement d'un Programme national de la facilitation (clause 8.17) ainsi que la création d'un Comité national de la facilitation (clause 8.19).

La facilitation exige un haut niveau de coopération entre les divers secteurs de la communauté aéronautique. Les domaines concernés par la facilitation sont entre autres le contrôle des passeports, l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, le contrôle des passagers, des bagages et du fret, l'assistance aux passagers en cas de refus d'embarquement, l'assistance aux victimes d'accidents d'aviation et à leurs familles, les questions sanitaires et d'hygiène publique, etc.

En tant qu'État partie à la Convention de Chicago relative à l'Aviation Civile Internationale depuis 1948, le Luxembourg est tenu au respect de ces dispositions ainsi que des annexes y relatives. Or, un Programme national de la facilitation ainsi qu'un Comité national de facilitation font encore défaut au Luxembourg. L'objectif du projet de loi est donc de combler ce vide juridique et d'éviter par ailleurs une déficience lors du prochain audit de l'OACI, qui aura lieu dans les années à venir et qui inclura des aspects liés à la facilitation.

Le projet de loi vise plus précisément à définir la facilitation dans le domaine de l'aviation civile et à créer le Comité national de la facilitation auprès de la Direction de l'aviation civile. Un projet de règlement grand-ducal détermine par ailleurs les attributions et la composition du Comité national de la facilitation.² L'établissement du Programme national de la facilitation, qui faisait initialement partie du projet de loi, fut par contre retiré suite à la remarque du Conseil d'État qu'une telle disposition légale n'était pas nécessaire pour l'élaboration du plan.

*

III. AVIS

Avis du Conseil d'État (19.1.2021)

Dans son avis du 19 janvier 2021, le Conseil d'État a émis – outre quelques remarques et suggestions à l'égard des articles 1, 2 et 3 – une opposition formelle pour non-respect de l'article 36 de la Constitution à l'égard de l'article 3 qui attribue au ministre concerné la prérogative d'arrêter le programme de facilitation. Selon le Conseil d'État, ce dernier constitue un acte à caractère général et impersonnel et une loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire.

Enfin, le Conseil d'État se demande si l'intervention d'une loi s'avère réellement indispensable pour l'institution d'un tel programme et si sa publication au Journal officiel a une quelconque utilité. Selon

¹ Manuel de facilitation, Doc. n° 9957, OACI, 2011, p.VII

² Projet de règlement grand-ducal déterminant les attributions et la composition du Comité national de la facilitation

la Haute Corporation, l'existence d'un tel programme suffit pour le respect des engagements internationaux, son statut juridique et sa publicité étant laissés à l'appréciation des États parties.

**Avis complémentaire du Conseil d'Etat
(11.5.2021)**

Dans son avis complémentaire concernant les deux amendements adoptés par la Commission de la Mobilité et des Travaux publics au cours de sa réunion du 18 mars 2021, le Conseil d'État constate que les auteurs ont pris en compte la plupart des observations formulées dans son avis initial et lève son opposition formelle.

Avis de la Chambre de Commerce (2.10.2020)

La Chambre de Commerce s'interroge quant au positionnement exact du Comité national de la facilitation au sein des services administratifs en charge de l'aviation civile, ainsi que quant à l'étendue effective de ses pouvoirs. Elle craint que, sans précisions supplémentaires relatives aux pouvoirs propres et au fonctionnement du comité dans le Projet de règlement grand-ducal, son autorité risque d'être intrinsèquement limitée.

Ensuite, la Chambre de Commerce invite les auteurs à apporter des précisions quant au Programme national de facilitation afin d'améliorer à la fois sa sécurité juridique dans l'ordre national et sa visibilité au plan international.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit la notion de « facilitation » en matière d'aviation civile.

Le Conseil d'État, dans son avis du 19 janvier 2021, relève que le bout de phrase « tout en assurant la conformité avec la législation internationale et nationale pertinente » manque aux exigences de précision. Il estime qu'il aurait été utile que le projet de loi eût visé les textes constitutifs de la législation pertinente.

La commission parlementaire en a pris note, mais a décidé de maintenir le texte de l'article 1^{er} tel que déposé.

Article 2

L'article 2 prévoit l'institution du Comité national de la facilitation auprès de la Direction de l'aviation civile qui est l'autorité compétente dans le domaine de l'aviation civile. En outre, il autorise le Grand-Duc à réglementer les attributions et la composition du Comité.

Vu la formulation vague des attributions retenue par l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal déterminant les attributions et la composition du Comité national de la facilitation, le Conseil d'État, dans son avis du 19 janvier 2021, demande qu'il soit fait abstraction, à l'article 2, paragraphe 2, de la loi en projet, de la notion d'« attributions » pour laisser au règlement grand-ducal le soin de prévoir uniquement la composition du Comité.

La Haute Corporation constate encore que ni la loi en projet ni son projet de règlement d'exécution ne fixent le nombre des membres ni la durée de leur mandat.

La commission a décidé de faire droit à la remarque de la Haute Corporation et de supprimer le bout de phrase « les attributions et ».

La commission a dès lors décidé de modifier l'article 2 comme suit :

« Art. 2. Comité national de la facilitation

(1) Il est institué auprès de la Direction de l'aviation civile, ci-après « DAC », un Comité national de la facilitation, ci-après « Comité ». Le Comité a pour mission d'assurer la mise en œuvre sur le plan national de la réglementation internationale et européenne en matière de facilitation dans le domaine de l'aviation civile.

(2) ~~Les attributions et la~~ La composition du Comité ~~sont est~~ définies par règlement grand-ducal. Celui-ci détermine également le mode de fonctionnement du Comité qui peut s'adjoindre des experts ainsi que des représentants de l'aviation civile selon les besoins. »

Dans son avis complémentaire du 11 mai 2021, le Conseil d'État constate qu'en limitant le champ du règlement grand-ducal à la définition de la composition du Comité, les amendements suivent le raisonnement adopté par le Conseil d'État dans son avis précité du 19 janvier 2021.

Il est relevé que le règlement grand-ducal déterminant les attributions et la composition du Comité national de la facilitation, en projet, est également à adapter pour tenir compte de cette modification au niveau de sa base légale.

La commission parlementaire en a pris note.

Article 3

L'article 3 prévoit que c'est le Comité national de la facilitation qui est en charge de l'élaboration du Programme national de la facilitation. Il est précisé que le Programme ne définit que les seules compétences et responsabilités des administrations et entités au regard des obligations de facilitation dans le domaine de l'aviation civile sans empiéter sur les droits et obligations qui restent les leurs de par leurs lois organiques respectives.

Le Conseil d'État, dans son avis du 19 janvier 2021, constatant que le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, confère au ministre ayant la Navigation et les Transports aériens dans ses attributions le pouvoir d'arrêter ledit programme, la Haute Corporation est d'avis que ce pouvoir constitue un acte à caractère général et impersonnel. Or, la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire. En effet, aux termes de l'article 36 de la Constitution, celui-ci est réservé au Grand-Duc et il revient au seul Grand-Duc de conférer, sauf dans les matières réservées à la loi, un pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement, en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution. Le Conseil d'État est par conséquent amené à s'opposer formellement au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, sous revue.

Le paragraphe 2 entend confier au programme le soin de « définir » les compétences et les responsabilités respectives des administrations et des entités en ce qui concerne leurs obligations de facilitation. Le Conseil d'État relève que les termes « droits et obligations » y employés sont impropres et demande à ce qu'ils soient remplacés par le terme « attributions ».

Finalement, il se demande si l'intervention d'une loi s'avère réellement indispensable pour l'institution d'un tel programme et si sa publication au Journal officiel a une quelconque utilité. En effet, le Conseil d'État estime que l'existence d'un tel programme suffit pour le respect des engagements internationaux ; son statut juridique et sa publicité étant laissés à l'appréciation des États parties.

La commission a partagé le point de vue de la Haute Corporation et a décidé de supprimer l'article 3 tout en estimant que cette suppression permettrait au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

« Art. 3. Programme national de la facilitation

~~(1) Le Comité est l'entité chargée d'élaborer et de mettre à jour le Programme national de la facilitation, ci-après « Programme ».~~

~~Le Programme est arrêté par le ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions et publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.~~

~~(2) Sans préjudice des droits et des prérogatives dont sont investies les administrations par le biais de leurs lois organiques, le Programme définit les compétences et les responsabilités respectives des administrations et des entités en ce qui concerne leurs obligations de facilitation. »~~

Dans son avis complémentaire du 11 mai 2021, le Conseil d'État constate que par l'amendement sous revue, l'avis du Conseil d'État est suivi en supprimant de la loi en projet l'article 3 relatif au Programme national de la facilitation. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle formulée dans son avis précité du 19 janvier 2021 à l'égard du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de l'article en cause.

La commission parlementaire en a pris note.

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°7538 dans la teneur qui suit :

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

relative à la facilitation dans le domaine de l'aviation civile

Art. 1^{er}. Définition

Aux fins de la présente loi et des règlements pris en son exécution, on entend par « facilitation » une combinaison de mesures ainsi que de ressources humaines et matérielles pour améliorer et optimiser les mouvements d'aéronefs, de membres d'équipage, de passagers, de marchandises, de bagages, de poste et de provisions de bord à travers les aéroports tout en assurant la conformité avec la législation internationale et nationale pertinente.

Art. 2. Comité national de la facilitation

(1) Il est institué auprès de la Direction de l'aviation civile, ci-après « DAC », un Comité national de la facilitation, ci-après « Comité ». Le Comité a pour mission d'assurer la mise en œuvre sur le plan national de la réglementation internationale et européenne en matière de facilitation dans le domaine de l'aviation civile.

(2) La composition du Comité est définie par règlement grand-ducal. Celui-ci détermine également le mode de fonctionnement du Comité qui peut s'adjoindre des experts ainsi que des représentants de l'aviation civile selon les besoins.

Luxembourg, le 3 mars 2022

La Présidente-Rapportrice,
Chantal GARY

