

N° 5273⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.3.2005)

Par dépêche du 31 décembre 2003, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Transports. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Par dépêche du 9 février 2004, un amendement gouvernemental, accompagné d'une note justificative, a été communiqué au Conseil d'Etat.

Les avis des chambres professionnelles consultées ont été transmis comme suit:

- l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le 24 mars 2004;
- l'avis de la Chambre des employés privés, le 7 avril 2004; et
- l'avis de la Chambre de travail, le 11 mai 2004.

Le projet sous avis regroupe un certain nombre de dispositions ayant pour objet d'actualiser des textes ayant trait à l'aviation nationale, soit en raison de l'évolution technique, soit en raison de l'harmonisation au niveau européen.

Le Conseil d'Etat fera une analyse ponctuelle des différents articles sous avis, mais se doit dès l'ingrès d'insister que toute modification concernant l'organisation de l'aviation civile ou qualifiée d'Etat, ne saurait se départir du but visé, celui de la sûreté et de la sécurité des passagers. Autour de ces critères devrait en effet s'orienter toute réforme.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Observation générale

La division du dispositif en chapitres n'est pas appropriée eu égard au nombre restreint d'articles. Les chapitres sont aux yeux du Conseil d'Etat à supprimer.

Lorsque le dispositif a pour seul objet d'opérer des modifications à plusieurs actes, il y a lieu de faire précéder chacun de ces actes d'un article numéroté en chiffres romains et de spécifier toutes les modifications se rapportant à un même acte en les numérotant en 1°, 2°, 3°, etc.

Article 1er

Si la proposition du Conseil d'Etat de renuméroter les articles en chiffres romains n'était pas retenue, il faudrait pour le moins écrire „Art. 1er“.

Point 1

Le texte sous avis prévoit une nouvelle définition des aéronefs qualifiés „d'aéronefs d'Etat“. Sont visés les aéronefs utilitaires et les autres aéronefs appartenant à l'Etat ou mis à sa disposition et affectés exclusivement à une mission d'intérêt public. L'hélicoptère opérant depuis quelques années pour compte de la Police grand-ducale ne rangeait pas encore sous cette définition.

Le Gouvernement a par ailleurs déposé en date du 10 novembre 2004 un projet de loi en vue de l'acquisition d'un avion militaire A400M (*doc. parl. No 5394*).

La disposition s'inspire de l'article L 110-2 du Code de l'Aviation civile français, sauf que le texte français régit les aéronefs „exclusivement affectés à un service public“, alors que le texte sous avis s'applique aux aéronefs affectés à une „mission d'intérêt public“. La nuance s'explique, alors qu'un service public au Luxembourg n'a nul besoin d'un aéronef. Le Conseil d'Etat estime cependant que les auteurs devraient préciser la disposition telle que prévue alors qu'un aéronef immatriculé au nom d'une société d'aviation civile, même affrété pour une mission qualifiée exclusivement d'intérêt public, ne saurait aux yeux du Conseil d'Etat être considéré comme un „aéronef d'Etat“.

Point 2

Cet article redéfinit le champ d'application de la loi modifiée du 31 janvier 1948, en précisant que les dispositions de la présente loi et les dispositions prises en son exécution „s'appliquent également aux aéronefs d'Etat“. Les auteurs ajoutent les aéronefs d'Etat, sans préciser à quoi ils sont ajoutés. Quels sont les autres types d'aéronefs visés par la loi de 1948? Le Conseil d'Etat propose ce faisant l'amendement suivant de la première phrase du point 2:

„Les dispositions de la présente loi et les dispositions prises en son exécution sont applicables aux aéronefs privés ainsi qu'aux aéronefs d'Etat.“

Le Conseil d'Etat a du mal à cerner la portée exacte de la deuxième phrase de cet article. Les auteurs du texte devraient par voie d'amendement préciser leurs vues, et notamment la dérogation à un texte légal par voie de règlement grand-ducal.

Point 3

Le Conseil d'Etat donne à considérer aux auteurs du projet sous avis qu'il y aurait lieu de préciser les notions de taxes, redevances et droits à percevoir alors que toute fixation d'une éventuelle amende ne saurait, au regard de l'article 14 de la Constitution et de la jurisprudence afférente de la Cour constitutionnelle (voir notamment arrêt du 22 mars 2002, No 12/02), être prévue par voie de règlement grand-ducal.

Pour ce qui est de la référence 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, il serait préférable de la remplacer par l'indication de l'organisme en question, tel que défini dans ladite loi.

Point 4

Le Conseil d'Etat note que la disposition sous revue vise à créer une base légale pour le projet de règlement grand-ducal régissant les trajectoires utilisées pour l'approche et le décollage à l'Aéroport de Luxembourg ainsi que pour le projet de règlement grand-ducal déterminant les taxes aéroportuaires à l'Aéroport de Luxembourg et en fixant les conditions et modalités d'application.

Dans la mesure où les auteurs du projet de loi entendent sanctionner le non-respect des dispositions réglementaires relatives aux trajectoires à utiliser pour l'approche et le décollage d'une amende administrative, laquelle est soumise aux principes généraux du droit pénal, il appartient à la loi elle-même sinon de fixer le montant de l'amende, du moins de fixer une fourchette dans laquelle devra se situer l'amende.

Ce n'est donc pas au projet de règlement grand-ducal déterminant les taxes aéroportuaires à l'Aéroport de Luxembourg et en fixant les conditions et modalités d'application, de fixer les taux de cette taxe-amende, en opérant pour le surplus et sous le couvert de la formule passe-partout „tout manquement ...“, une différenciation entre les vols commerciaux et les autres vols. Il n'appartient pas non plus audit projet de règlement grand-ducal de se prononcer sur les conditions de la „récidive“.

Il convient encore de s'interroger sur les voies de recours. Ne devrait-on pas prévoir en la matière un recours en réformation?

Il y a finalement lieu de se demander si la sanction administrative envisagée ne risque pas de faire double emploi avec certaines infractions visées à la loi modifiée du 31 janvier 1948 ainsi qu'à 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 (*doc. parl. No 4767*) et de contrevenir ainsi au principe *non bis in idem*.

Compte tenu de l'ensemble des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au texte tel que proposé.

D'un point de vue formel, l'article à introduire devra débiter par „Art. 24bis“.

Point 5

Le point 5 introduit un nouvel article 28bis dans la loi de 1948. Cette disposition serait à diviser en paragraphes (1), (2) etc. et non en „paragraphes 1er“, „paragraphe 2“, etc.

L'article devra débiter par „Art. 28bis“.

Le Conseil d'Etat constate que le nouvel article s'inspire largement de l'article 12 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Aussi y aurait-il lieu de rester le plus fidèle possible aux dispositions ayant servi de modèle.

Au paragraphe 1er, il convient de remplacer le montant minimal de l'amende, fixé à 63 euros, par le montant de 251 euros. Il semble en effet étrange que l'amende fixée en l'espèce soit inférieure à celle prévue en matière de circulation routière, alors que les risques en matière d'aviation sont nettement plus élevés. Le Conseil d'Etat se demande par ailleurs ce qu'il y a lieu d'entendre par „toute personne ... souffrant d'infirmités“ qui serait susceptible d'être punie d'une amende?

Au paragraphe 2, il échet de remplacer à chaque fois les termes „litre d'air exprimé“ par „litre d'air expiré“.

Au point 2 du même paragraphe 2, il échet de rayer le bout de phrase „ayant le caractère d'une peine de police“, alors que la peine prévue constitue manifestement une peine de police.

Le point 3 prévoit les limitations du taux d'alcool du personnel navigant, qui est limité à 0,2 g par litre de sang ou à 0,0875 mg par litre d'air expiré. Le Conseil d'Etat préconise pour le personnel navigant une limitation à 0,0 g par litre de sang. L'influence d'alcool, même en petites quantités, peut sérieusement atténuer la concentration, ceci surtout en raison de l'attention renforcée que doivent prêter les membres de l'équipage à leurs instruments de bord. La limitation à 0,0 g, pour les pilotes surtout, serait un exemple à imiter par d'autres professions.

Le point 4 du paragraphe 2 du nouvel article 28bis manque de clarté.

En effet, il invoque indistinctement la restriction de „droits découlant des licences, certificats et agréments et autres décisions accordés par la Direction de l'Aviation Civile“. Cette disposition serait à préciser. Les modalités de restriction de ces droits ne peuvent être déléguées à un règlement grand-ducal. En effet, l'obtention de la plupart desdits droits obéit à des critères établis par une loi formelle. Leur retrait doit dès lors également obéir à des critères de retrait à fixer dans un texte de loi.

Le Conseil d'Etat marque globalement son accord avec les dispositions prévoyant la limitation de la consommation d'alcool du personnel navigant, sous réserve des observations préindiquées. Se pose cependant la question du contrôle des prescriptions en question. Peut-il y avoir des contrôles ponctuels, sur ordre du procureur d'Etat? Prévoir des sanctions ne sert à limiter les abus que si un contrôle effectif est prévu. A défaut de quoi l'application des dispositions restera lettre morte. Le paragraphe 3

prévoit certains contrôles qui, aux yeux du Conseil d'Etat, ne vont pas assez loin. Un contrôle devrait pouvoir être effectué sans indice grave faisant présumer qu'une personne se trouve dans un des états alcooliques prévus par les textes sous avis, et évidemment en dehors d'un accident, tel que prévu au point 2 du paragraphe 3.

Compte tenu des observations qui précèdent, il se recommanderait de reprendre dans la disposition sous revue le texte 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, en y apportant les modifications qui s'imposent, au lieu de se contenter de s'y référer.

Il serait par ailleurs adéquat de préciser les sanctions pénales dans le cadre du projet de texte soumis à examen et non de se référer au paragraphe 3 de l'article 12 de la loi de 1955 consacrée à la conduite d'un véhicule ou d'un animal en état d'ivresse.

Le Conseil d'Etat estime dans le cadre du point 2 du paragraphe 5 qu'il serait préférable de soumettre les personnes visées à un contrôle du médecin du travail. Il se recommanderait par ailleurs de reprendre le texte des paragraphes 6 et 7 de l'article 12 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, en y apportant les modifications qui s'imposent, au lieu de se contenter de s'y référer.

Point 6

Le Conseil d'Etat a du mal à comprendre la portée du texte sous avis.

Le premier bout de phrase est superfétatoire. Il échet en effet de constater qu'en vertu de l'article VII de la loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines, dans toutes les dispositions légales et réglementaires, les termes „travaux forcés“ sont remplacés par celui de „réclusion“.

Article 2

Cet article prévoit la possibilité pour l'Administration de l'aéroport de collecter, utiliser et traiter des données dans le cadre des vérifications des antécédents des usagers. L'article prévoit une dérogation à la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas plus judicieux de prévoir dans la loi même du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel une disposition autorisant l'exploitation de la banque de données envisagée par l'Administration de l'aéroport, au lieu de procéder par voie de dérogation à ladite loi de 2002.

D'un point de vue formel, il y a lieu de se référer à la loi modifiée du 26 juillet 1975 portant création ... (et non du 27 juillet 1975).

Par souci de parallélisme des formes avec les autres articles de la loi de 1975, il convient d'écrire „Administration de l'aéroport de Luxembourg“.

Le Conseil d'Etat se doit d'émettre cependant quelques réflexions d'ordre fondamental, dans la mesure où l'autorisation prévue pour l'Administration de l'aéroport de collecter, utiliser et traiter des données relatives à la santé et des données judiciaires des personnes requérant une autorisation d'accès à l'Aéroport de Luxembourg ne saurait être admise sans indication du but de la banque de données prévue. Il y a lieu de préciser notamment pourquoi l'Administration de l'aéroport devrait être autorisée à procéder de cette façon pour pouvoir sauvegarder, le cas échéant, ses intérêts au détriment de la protection des personnes concernées par ce traitement jugé dérogatoire? Il serait hautement intéressant de connaître l'avis de la Commission nationale de la protection des données à ce sujet.

De toute façon, le Conseil d'Etat ne saurait au stade actuel du texte sous avis y accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Articles 3 et 4

Les dispositions prévues par le projet sous avis concernant la sûreté de l'aviation civile sont aux yeux des auteurs du texte d'une extrême importance, ce qui n'est pas contestable.

Le Conseil d'Etat ne saurait dans cette optique se déclarer d'accord avec la version actuelle du projet, alors que les missions et compétences des divers organismes, partiellement nouvellement créés, sont des plus floues.

Aux yeux du Conseil d'Etat, le législateur devrait prévoir avec précision du moins le cadre des différents „programmes“, „plans de sûreté“, „plans particuliers de sûreté“, tout en prévoyant avec clarté quels organismes ou administrations sont prévus pour les mettre en œuvre et de les surveiller. Le projet de texte ne prévoit par ailleurs aucune sanction à l'égard des personnes qui ne respecteraient pas le programme national de sûreté. Quelle sera la sanction au cas où les plans de sûreté des transporteurs ou autres opérateurs aériens ne seraient pas conformes au programme national de sûreté? Cette question devrait trouver une solution dans le cadre du projet de loi soumis à examen (cf. avis du Conseil d'Etat du 23 mars 1999, *doc. parl. No 4509*).

Le Conseil d'Etat ne saurait admettre, au stade actuel des dispositions de l'article 76 de la Constitution, que le législateur attribue à un ministre le pouvoir de prendre des mesures générales. Le législateur ne saurait dépasser les compétences attribuées par la Constitution au Grand-Duc.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat se doit de s'opposer formellement à l'agencement du texte tel que proposé.

Il y a lieu de préciser que le nouvel article 15 de la loi modifiée du 19 mai 1999 devrait débiter par „Art. 15“.

A l'alinéa 2, paragraphe 3, du nouvel article 15, la deuxième phrase serait à libeller: „la direction de l'aviation civile peut requérir ...“, les termes „dans le cadre de sa mission définie au paragraphe 2“ étant à supprimer.

Article 5

L'article prévoit le cadre légal pour déterminer les conditions relatives à une immobilisation éventuelle d'un avion en cas de constat de défauts techniques graves notamment.

Dans le texte proposé, il convient de remplacer „Direction de l'Aviation Civile“ par „Direction“ vu que l'article 17, paragraphe 1er, de la loi du 19 mai 1999 prévoit cette désignation abrégée.

Le Conseil d'Etat de se demander quelle sera l'autorité compétente pour décider une immobilisation d'un aéronef? Quel sera le degré de gravité de la déficience technique décelée, et quelle est l'autorité prévue pour l'évaluer?

Le texte sous avis devrait être précisé.

En ce qui concerne le point 2, il est renvoyé, quant au traitement des données à caractère personnel, à l'observation y afférente à l'endroit de l'article 2 du projet sous avis.

Article 6

Le Conseil n'a pas d'observation à formuler sauf qu'au point 1°, il y a lieu d'écrire „Art. 1er“ et au point 2°, il y a lieu d'écrire „Art. 2“.

Observation finale

La formule de promulgation est à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 mars 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

