

N° 5698B¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**portant adaptations et modifications de la loi du 29 mars 1978
concernant la reconnaissance des droits sur aéronef pour
certaines catégories de biens aéronautiques**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(6.5.2008)

Par dépêche en date du 11 avril 2008, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat, sur la base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Le Conseil d'Etat comprend l'intitulé nouveau du projet de loi en ce sens que la Chambre des députés a suivi le Conseil d'Etat dans sa proposition de scinder le projet de loi initial en deux volets, le premier, sous le No 5698A portant approbation de la Convention du Cap du 16 novembre 2001 relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles et de son Protocole portant sur les questions spécifiques aux matériels d'équipement aéronautiques, le second, portant le numéro 5698B, portant adaptations et modifications de la loi du 29 mars 1978 concernant la reconnaissance des droits sur aéronef pour certaines catégories de biens aéronautiques. Les amendements sont suivis d'une nouvelle version d'un texte coordonné de la loi du 29 mars 1978 précitée.

Dans son courrier, le Président de la Chambre indique que la Commission des Finances et du Budget a accepté une série d'observations de nature formelle suggérées à l'endroit des articles 34, 37, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 54, 56, 67 et 69. Sur un nombre d'autres articles, des suggestions de reformulation, voire de suppression, des textes émises par le Conseil d'Etat n'ont pas été suivies, sans que la Commission prenne d'ailleurs position sur les propositions du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat avait formulé, dans son avis du 19 février 2008, cinq oppositions formelles dont trois ont été prises en considération par la Chambre des députés. Pour les deux autres oppositions formelles, la Commission des Finances et du Budget donne des explications sur lesquelles le Conseil d'Etat entend revenir dans la suite de cet avis complémentaire.

Sur l'opposition formelle à l'égard de l'article 58

L'article sous rubrique dispose que l'ordonnance est exécutoire sur minute et n'est pas susceptible de recours. Il exclut l'application de l'article 66 du Nouveau Code de procédure civile qui garantit au débiteur saisi un recours contre la décision intervenue à l'issue d'une procédure non contradictoire, ce qui est l'hypothèse envisagée dans le présent projet de version coordonnée.

Dans son avis du 19 février 2008, le Conseil d'Etat avait considéré ce qui suit:

„L'exclusion de tout recours est justifiée, dans l'exposé des motifs, par la nécessité de respecter les délais de 10 et de 30 jours prévus à l'article 57. Même si le Conseil d'Etat comprend ces considérations, il s'interroge sur la compatibilité de l'exclusion de tout recours avec le droit à un recours juridictionnel effectif et le respect des droits de la défense prévus par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui est à considérer comme du „jus cogens“ international. A noter que la Convention du Cap et le Protocole aéronautique n'excluent d'ailleurs pas expressément le droit à un recours. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat insiste sur la nécessité de prévoir un droit de recours qui devrait être exercé dans un bref délai, le juge étant à son tour tenu de statuer rapidement.“

La Commission des Finances et du Budget justifie le maintien du texte par les arguments suivants:

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention du Cap seraient des textes se situant au même niveau de la hiérarchie des normes. Cette argumentation n'emporte pas la conviction du Conseil d'Etat. D'abord, le Conseil d'Etat a mis l'accent sur un problème de compatibilité entre une loi luxembourgeoise et la Convention européenne et a souligné que la Convention du Cap, en tant que telle, n'exclut pas le droit à un recours. Par ailleurs, en droit international, il existe des normes dites de *jus cogens*, parmi lesquelles il faut ranger les traités protecteurs des droits de l'homme, auxquelles les Etats ne sauraient déroger par des traités techniques ultérieurs.

Le deuxième argument consiste à dire que les droits des parties sont saufs dans la mesure où l'ordonnance intervient dans le cadre de „procédures contentieuses“ où le débiteur est entendu. Si tel est le cas, le Conseil d'Etat ne comprend pas l'exclusion expresse de l'article 66 du Nouveau Code de procédure civile qui garantit au débiteur saisi un recours contre la décision intervenue à l'issue d'une procédure qui est non contradictoire.

Le troisième argument a trait à la situation particulière des parties. L'argument est double, d'ordre juridique et d'ordre factuel. Il est d'abord expliqué que, conformément à l'article 13(1) de la Convention du Cap, le débiteur saisi a consenti préalablement aux mesures provisoires. Il est ajouté qu'il s'agit de „parties sophistiquées“ dont les engagements doivent être respectés. Le Conseil d'Etat note que le chapitre VI de la loi ne fait pas état du consentement préalable de la partie saisie de renoncer à certains droits procéduraux fondamentaux. Se pose, par ailleurs, la question de la compatibilité avec l'ordre public d'un mécanisme par lequel un débiteur, même sophistiqué, renonce, préalablement et par voie contractuelle, à des voies de recours. Si ce consentement justifie juridiquement l'exclusion de tout recours, nul n'est besoin de l'exclure par une disposition légale expresse.

Le Conseil d'Etat relève, par ailleurs, que l'ensemble de ces arguments sont nouveaux par rapport à l'exposé des motifs initial du projet de loi qui mettait en exergue le seul impératif de la célérité des procédures.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat maintient l'opposition formelle.

Sur l'opposition formelle à l'égard de l'article 61

L'article 61 vise à permettre au créancier de faire radier l'immatriculation de l'aéronef (dont fait partie le bien aéronautique) du registre des immatriculations et du registre des inscriptions, afin d'exposer le bien aéronautique inscrit sur le registre international.

Dans son avis du 19 février 2008, le Conseil d'Etat avait noté que „l'article IX, paragraphe 1er, du Protocole aéronautique prévoit uniquement la radiation de l'immatriculation. Les auteurs du projet de version coordonnée exigent la radiation tant de l'immatriculation que des inscriptions nationales. Inutile de rappeler que sont en cause deux registres nationaux différents et que les inscriptions ont des objectifs différents. La coexistence d'une garantie internationale et d'un droit inscrit sur le registre national crée un problème de conflit qui est tranché par la priorité de la garantie internationale. La solution ne consiste pas dans la radiation du droit national. Même dans une optique de pur droit national, le registre d'immatriculation ne constitue pas une garantie complémentaire au créancier hypothécaire inscrit sur le registre des droits sur aéronefs en ce sens que la radiation de l'immatriculation présupposerait la radiation des droits réels“.

Le Conseil d'Etat avait ajouté que „l'immatriculation est un acte relevant du droit administratif qui détermine le statut de l'aéronef vis-à-vis de l'ordre juridique luxembourgeois, alors que l'inscription de droits réels relève de rapports de droit privé entre créancier et débiteur“ et avait regretté „l'absence d'explication convaincante relative à la nécessité d'une radiation concomitante de l'immatriculation de l'aéronef et des droits réels constitués“.

Dans sa dépêche du 11 avril 2008, la Commission du Budget et des Finances explique cette double radiation par le maintien du système de double inscription, internationale et nationale. Il est vrai que le Conseil d'Etat s'était interrogé sur ce mécanisme de double inscription, tout en omettant de soulever, à cet égard, une opposition formelle. Dans le commentaire fourni par la Commission du Budget et des Finances, il est expliqué que le système de l'inscription nationale doit être maintenu par rapport aux Etats qui ne sont pas parties contractantes à la Convention du Cap, mais uniquement à la Convention de Genève relative à la reconnaissance internationale des droits sur aéronefs du 19 juin 1948. Pour ces Etats, l'inscription sur le registre international serait „absolument indifférente“. Le Conseil d'Etat ne

peut que prendre acte de ces explications qui ne figuraient pas dans le commentaire originaire du projet de loi.

Au regard du lien entre l'exigence d'une radiation de l'immatriculation et des droits avec le maintien du système de double inscription, internationale et nationale, le Conseil d'Etat est en mesure d'abandonner son opposition formelle à l'endroit de l'article 61.

Sur l'amendement 1

L'amendement sous rubrique vise à omettre au paragraphe 2 de l'article 2 la disposition d'après laquelle la publicité des hypothèques ou droits réels sur un aéronef ou bien aéronautique, au sens du point c) du paragraphe 1er, „est assurée exclusivement par le registre international“. Dans son avis du 19 février 2008, le Conseil d'Etat avait tiré argument de cette disposition pour mettre en doute la nécessité de maintenir un registre national des inscriptions. La suppression de la référence au registre international vise à fonder le maintien et la valeur juridique des inscriptions sur le registre national en relation avec l'application de la Convention de Genève, précitée. Il s'agit d'éliminer l'incohérence consistant à reconnaître une valeur juridique à la seule inscription internationale tout en maintenant une inscription nationale dépourvue de tout effet juridique. Dans la mesure où la dualité de registres, national et international, s'impose au regard de la Convention de Genève, précitée, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec cette modification.

Sur l'amendement 2

Le deuxième amendement porte sur l'article 56 du projet de loi. Il s'agit de préciser que l'accord des „parties intéressées“ est requis pour que soit ordonnée la vente du bien aéronautique. Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'identité de ces parties qualifiées d'intéressées, le commentaire de l'amendement ne donnant pas la moindre indication.

L'amendement vise encore à imposer, pour les requêtes tendant à la radiation de l'immatriculation et à l'exportation, la production „des documents attestant que mainlevée a été donnée en ce qui concerne la garantie“ inscrite (primant celle du créancier). Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur la nature et sur l'auteur de ces documents.

Le Conseil d'Etat note qu'une série d'erreurs de terminologie et de fautes de français ont été éliminées. Il relève toutefois que l'article 13, paragraphe 1er, de la Convention du Cap, dans la version qui lui a été transmise, ne contient pas de lettre e).

Le Conseil d'Etat réitère encore ses interrogations quant à la dualité du régime des formalités dont le non-respect est tantôt sanctionné par la nullité de la requête, et donne tantôt lieu à un mécanisme de régularisation dont il est difficile d'envisager le fonctionnement. Il regrette l'absence d'explications à ce sujet dans le commentaire.

Sur l'amendement 3

L'amendement sous rubrique vise à donner une nouvelle teneur à l'article 59 du projet de loi, plus particulièrement aux paragraphes 2 et 3 qui remplacent les paragraphes 2 à 6 du texte actuel. Dans le commentaire, il est expliqué que les nouvelles dispositions sont destinées à tenir compte des observations du Conseil d'Etat qui avait mis en exergue des divergences entre le projet de loi et les dispositions pertinentes du Protocole aéronautique. Le Conseil d'Etat approuve l'amendement.

Sur l'amendement 4

Dans la logique de la reformulation de l'article 59 proposée dans l'amendement 5, il est prévu de supprimer l'article 60. Le Conseil d'Etat approuve la suppression de ce texte qu'il avait suggérée dans son avis du 19 février 2008.

Sur l'amendement 5

Par cet amendement, l'article 61 est reformulé. Le nouveau texte détermine les autorités nationales appelées à intervenir, précise les procédures à suivre et distingue plus clairement les hypothèses dans lesquelles le titulaire de la garantie internationale va agir. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec l'amendement. En ce qui concerne l'opposition formelle que le Conseil d'Etat avait soulevée à l'encontre de l'article 61, en relation avec la nécessité d'une radiation concomitante de l'immatricula-

tion et des droits réels, il est renvoyé aux considérations présentées ci-dessus. Le Conseil d'Etat est en mesure de lever son opposition formelle.

Sur l'amendement 6

Par l'amendement 6, sont supprimés les articles 63, 64, 65 et 66 ainsi que les sections IV et V du Chapitre VI dans lesquelles figuraient ces dispositions. Cet amendement fait droit à l'opposition formelle du Conseil d'Etat qui avait critiqué l'intervention des autorités publiques au profit d'un créancier qui a entamé des mesures d'exécution de sa garantie. Le Conseil d'Etat ne peut qu'approuver la suppression de ces dispositions.

L'amendement vise encore à introduire, dans la section III relative à la coopération des autorités administratives compétentes, un nouvel article 60 à insérer avant l'ancien et nouvel article 61. Cette nouvelle disposition prévoit que les „autorités compétentes“ doivent prêter „leur concours et assistance à l'exécution des mesures sollicitées“ et s'abstenir „d'exercer toute mesure de rétention ou d'immobilisation“. Le Conseil d'Etat a du mal à saisir la portée de ce nouvel article qui reprend, en partie, les dispositions des articles 63 à 66, objet de l'opposition formelle. Les auteurs de l'amendement exposent qu'il s'agit de réaffirmer le principe de coopération et d'assistance des autorités administratives conformément à la Convention du Cap et au Protocole aéronautique, sans indiquer au demeurant les dispositions pertinentes. Le Conseil d'Etat constate que l'article X, point 6 du Protocole aéronautique vise les autorités administratives compétentes en matière d'immatriculation ou d'inscription. Or, l'article 61, modifié par l'amendement 5, spécifie les autorités nationales visées et les obligations qui leur incombent. Dans cette version remaniée de l'article 61, a d'ailleurs été ajoutée une réserve relative au respect des réglementations en matière de sécurité et de sûreté aérienne, conformément aux exigences de la Convention du Cap. Le Conseil d'Etat considère que le nouvel article 60 est dépourvu de toute signification propre. Le texte est d'ailleurs imprécis en ce qu'il vise les autorités sans les spécifier. Le Conseil d'Etat réitère encore ses réserves par rapport à une disposition qui prévoit une mise en charge des frais à la partie requérante, alors que la nature de ces frais, les montants et les modalités de paiement ne sont pas précisés. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat insiste sur l'abandon de ce nouvel article 60.

Sur l'amendement 7

L'amendement 7 vise à supprimer l'article 68 du projet de loi relatif à la constatation des infractions, article à l'égard duquel le Conseil d'Etat avait soulevé une opposition formelle. Le Conseil d'Etat approuve l'amendement.

Sur l'amendement 8

Par cet amendement, l'article 69 du projet de loi est remplacé par un nouvel article 64 qui permet l'enregistrement d'actes passés en langue française, allemande et anglaise. Le Conseil d'Etat approuve l'amendement qui omet toute référence à l'arrêté du 24 prairial de l'an XI.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 mai 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER