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 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;**
- 3) 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 complémentaire du Conseil d'Etat

(3 mars 2009)

Par dépêche en date du 27 juillet 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat d'une version remaniée du projet de loi sous rubrique, élaborée par le ministre des Transports. Au texte de la version remaniée étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat s'est encore vu transmettre par dépêches en date respectivement du 29 août et du 29 octobre 2007 les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce sur la version remaniée du projet de loi. Par dépêches en date respectivement du 24 janvier et du 23 octobre 2008, les avis de la Chambre de travail et de la Chambre des employés privés sur la version remaniée ont été transmis au Conseil d'Etat.

Par lettre du 23 octobre 2008, le ministre des Transports a demandé au Conseil d'Etat d'accorder un traitement très urgent et absolument prioritaire au projet de loi, « étant donné que, d'une part, le Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile a rappelé à Monsieur le Ministre l'importance que revêt l'adoption du projet de loi pour la conformité du Luxembourg avec les exigences européennes et internationales en matière de sécurité aérienne et que, d'autre part, le projet de loi en question contient de nombreuses dispositions visant à pallier aux lacunes et carences mises à jour en 2006 et 2007 lors des audits et inspections de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale et de la Commission Européenne en matière de sûreté aérienne ». Ainsi le texte présentement sous avis constituerait une des mesures phares du plan d'actions correctrices notifié aux autorités européennes. Le ministre des Transports a encore attiré l'attention sur le fait que le projet de loi transpose différentes directives, voire assure la mise en œuvre au niveau national de différents règlements européens, et de citer la directive 2006/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006

concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne, la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile, le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite et le règlement (CE) n° 785/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relatif aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs.

Force est de constater que, loin de constituer une version simplement amendée du projet de loi initial, le texte sous avis constitue un projet presque entièrement nouveau.

- o -

Article 1^{er}

Point 1°

La disposition reste quasiment inchangée par rapport au texte original, seul le terme « mission » étant mis au pluriel. D'après le nouveau commentaire, « la nécessité d'une définition plus circonstanciée de la notion d'aéronef d'Etat (...) ne se pose plus en des termes aussi aigus que lors de l'adoption du projet de loi initial ». S'agissant plus particulièrement de l'hélicoptère affecté aux missions de la Police grand-ducale, qui était précisément visé par la rédaction initiale du projet de loi, celui-ci appartiendrait désormais à l'Etat et non plus à une société d'aviation privée. Le Conseil d'Etat prend acte de ces explications, encore qu'elles ne répondent pas de manière adéquate à l'observation qu'il avait soulevée de manière générale dans son avis du 22 mars 2005 s'agissant de la qualification des avions appartenant à des sociétés d'aviation privées affrétés par l'Etat et affectés exclusivement à des missions d'intérêt public.

Point 2°

Contrairement aux affirmations du nouveau commentaire, le Conseil d'Etat n'a pas suggéré une rédaction selon laquelle il ne peut être dérogé aux règles de l'aviation civile que par des règlements grand-ducaux pris en exécution de la future loi. Le nouveau texte ne saurait d'ailleurs être interprété comme autorisant des dérogations à la loi par des règlements d'exécution. Il précise uniquement que la réglementation à édicter n'est pas nécessairement la même pour les aéronefs privés et pour les aéronefs d'Etat, et cela dans les seuls domaines de l'immatriculation, de l'équipement technique et de la circulation aérienne. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord au texte ainsi entendu, sous réserve que la différenciation dans la réglementation n'aille pas à l'encontre de la sûreté et de la sécurité aériennes.

Point 3°

Il s'agit d'une nouvelle disposition destinée, selon le commentaire, à consacrer une base juridique générale au profit du ministre ayant les Transports dans ses attributions pour instituer des commissions ou autres organes qu'il peut consulter dans le cadre de ses compétences.

Le commentaire n'est pas en phase avec le texte, dans la mesure où l'institution de tels organes ou de telles commissions revient non pas au ministre, mais au pouvoir exécutif.

Le Conseil d'Etat exprime toutefois de nettes réserves à l'égard de la disposition sous examen qui abandonne à l'appréciation discrétionnaire du pouvoir exécutif l'institution de ces organes et commissions. Rien n'empêche le ministre de recourir à l'institution de commissions *ad hoc*. Mais les entités, services et organismes à caractère permanent d'ores et déjà existants devraient suffire à conseiller utilement le ministre dans l'exercice de ses compétences. Le texte sous examen est en conséquence à supprimer.

Point 4°

Le Conseil d'Etat voudrait signaler, à titre d'exemple, que le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2006 portant transposition de la directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, réserve au ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions de refuser le transit par voie aérienne. N'y a-t-il pas un risque d'interférences des compétences ministérielles?

D'un point de vue rédactionnel, il y aurait lieu d'écrire: « L'atterrissage et le survol (...) *sont* subordonnés à l'autorisation... ».

Point 5°

Il est prévu de remplacer la dernière phrase de l'article 7 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne par deux alinéas nouveaux. La première phrase de cet article subsisterait donc. Le Conseil d'Etat ignore quel agencement les auteurs entendent donner au nouvel article 7: la première phrase de l'article 7 sera-t-elle maintenue en tant que phrase introductive, suivie alors de trois nouveaux paragraphes (et non de deux nouveaux alinéas comme indiqué dans le commentaire)? Ou bien y a-t-il lieu de faire de la première phrase de l'article 7 un paragraphe 1^{er}, suivi de trois nouveaux paragraphes 2, 3 et 4?

Le Conseil d'Etat ne saisit pas non plus l'agencement au fond de la nouvelle disposition: la première phrase de l'article 7 constituera-t-elle la base légale générale (outre pour les réglementations intéressant la navigation aérienne et notamment pour celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation) pour les prescriptions réglementaires relatives aux péages, aux taxes, aux redevances et aux droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de

domaines et de services publics affectés à la navigation et à la circulation aériennes, les nouveaux paragraphes réglant de manière spécifique, voire dérogatoire certaines taxes et redevances? Dans ce cas, il faudrait en faire le paragraphe 1^{er}. Il y aurait alors désormais un paragraphe 1^{er} prévoyant, entre autres, la fixation par voie de règlement grand-ducal, des péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation des domaines et des services publics affectés à la navigation et à la circulation aériennes, avec disparition du plafond fixé. Seraient ensuite réglées, au nouveau paragraphe 2, les redevances d'aéroport et les redevances de services de navigation aérienne pouvant être perçues respectivement par la société de l'aéroport de Luxembourg S.A. et par l'Administration de la navigation aérienne. Enfin, le nouveau paragraphe 3 aurait trait aux taxes, redevances et droits pouvant être perçus par la Direction de l'aviation civile, s'agissant de tous les actes d'agrément, de validation, de certification ou d'autorisation. Le montant de ces taxes, redevances et droits ainsi que leurs modalités de perception seront fixés par règlement grand-ducal, avec un plafond de 50.000 euros pour le montant unitaire de la taxe, de la redevance ou du droit à percevoir. Le nouveau paragraphe 4 aurait trait à la détermination des trajectoires utilisées pour l'approche et le décollage d'aéronefs à l'aéroport de Luxembourg, qui serait confiée à la Direction de l'aviation civile, et non plus à un règlement grand-ducal.

Au regard du texte tel qu'il est actuellement proposé, le Conseil d'Etat est à s'interroger sur l'utilité du maintien de la précision à la première phrase que les taxes, péages, redevances et droits réglementaires font l'objet d'arrêtés grand-ducaux, dans la mesure où les paragraphes suivants règlent les redevances pouvant être perçues par l'Administration de la navigation aérienne et la société de l'aéroport de Luxembourg. Ou y aurait-il encore d'autres taxes, redevances etc. qui pourraient être perçues en dehors de celles réglées dans les nouveaux paragraphes 2 et 3?

Pour ce qui est des redevances susceptibles d'être perçues par l'Administration de la navigation aérienne, la société de l'aéroport de Luxembourg et la Direction de l'aviation civile, plusieurs observations sont de mise:

- Pourquoi régler cette question dans la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, et non pas dans la loi portant création de l'Administration de la navigation aérienne (loi du 21 décembre 2007), dans la loi prévoyant la possibilité pour l'Etat de charger un organisme de droit public ou privé de tout ou partie des activités de développement, de mise en valeur et d'exploitation de l'aéroport de Luxembourg, y compris l'administration et la gestion des infrastructures aéroportuaires (loi du 26 juillet 2002) et dans la loi instituant une Direction de l'Aviation Civile (loi du 19 mai 1999)?
- Comment combiner et concilier l'article 2, alinéa 4 de la loi du 26 juillet 2002, qui dispose que le contrat à conclure entre l'Etat et l'entité gestionnaire, c'est-à-dire la société de l'aéroport de Luxembourg, « règle notamment (...) les conditions de rémunération de l'organisme de la part de tiers bénéficiant des infrastructures et installations aéroportuaires gérées et mises à disposition par l'organisme ainsi que de la prestation

des services offerts par celui-ci », et la nouvelle disposition à introduire dans la loi de 1948?

- Le critère pour la perception des redevances pouvant être perçues est celui de la nécessité d'assurer l'exploitation aéroportuaire. Le fonctionnement opérationnel de l'aéroport ainsi que le respect des servitudes liées à la navigation aérienne incombent à l'Administration de la navigation aérienne, tandis que la gestion immobilière de l'aéroport de même que l'exploitation technique et commerciale de l'aéroport reviennent à la société de l'aéroport de Luxembourg. Qui sera en définitive en droit de percevoir quelles redevances?
- L'Administration de la navigation aérienne a été constituée en service de l'Etat à gestion séparée par la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour 2008. Si le présent projet de loi peut être considéré comme instituant une exception à la règle de l'article 102 de la Constitution (lequel réserve « les cas formellement exceptés par la loi »), il appartient au législateur d'arrêter le principe et les modalités de fixation des redevances. Tel n'est aux yeux du Conseil d'Etat pas le cas en l'espèce, au regard du risque d'enchevêtrement des compétences de l'Administration de la navigation aérienne et de la société de l'aéroport. Il faudrait donc, sous peine d'opposition formelle, établir clairement quelles sont les rémunérations auxquelles peut prétendre la société de l'aéroport de Luxembourg et quelles sont les redevances qui peuvent être perçues par l'Administration de la navigation aérienne. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat ne saurait marquer son accord à une disposition du genre « le montant de ces redevances est fixé par la société de l'aéroport de Luxembourg S.A., voire par l'Administration de la navigation aérienne... ».
- S'agissant de la Direction de l'aviation civile, la loi du 19 mars 1999 dispose en son article 18, paragraphe 2, que « Les frais d'inspection et de contrôle, liés à l'exercice des attributions exercées en vertu de la présente loi sont à la charge des compagnies, organismes et personnes inspectées ou contrôlées conformément à un barème à fixer par règlement grand-ducal ». Cette disposition est apparemment maintenue. Le Conseil d'Etat ignore dans quelle mesure le nouveau texte est, le cas échéant, susceptible de faire double emploi avec la disposition existante. N'y a-t-il pas une contradiction entre les deux textes, l'un parlant de barème, l'autre laissant au pouvoir exécutif de décider au cas par cas, et sous réserve du plafond légal, la fixation des taxes et redevances?

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat est d'avis que le texte sous examen est à revoir.

Pour ce qui est du nouveau paragraphe 3 (4, le cas échéant, suivant l'agencement à retenir), les auteurs du texte n'expliquent pas comment cette disposition est à articuler avec l'article 24bis nouveau à ajouter à la loi modifiée du 31 janvier 1948, lequel, en son paragraphe 1^{er}, a également trait à la fixation des trajectoires à utiliser pour l'approche et au décollage d'aéronefs à l'aéroport de Luxembourg. Les deux dispositions étant à première vue contradictoires, le Conseil d'Etat doit insister, sous peine d'opposition formelle, à ce que les textes en question soient revus: ou bien

la fixation des trajectoires est une mesure d'exécution de la loi, et alors il n'est pas possible au législateur de déléguer cette exécution à un organe autre que le Grand-Duc (article 36 de la Constitution), ou bien la fixation des trajectoires a lieu en fonction des contraintes imposées au niveau de l'espace aérien européen. Dans ce dernier cas, les trajectoires à utiliser pour l'approche et le décollage à l'aéroport de Luxembourg doivent être déterminées en fonction des points de ralliement des espaces étrangers fixés par les autorités des pays avoisinants, comme le relève le commentaire de la disposition sous examen, et cette fixation ne constituerait donc pas une mesure d'exécution de la loi nationale.

Point 6°

Le nouvel article *7bis* consacre le principe de la nécessité de licences et de qualifications dans le chef du personnel de conduite d'aéronefs et des mécaniciens navigants, un règlement grand-ducal du 6 février 2004 réglementant d'ores et déjà les licences et qualifications du personnel de conduite d'avion. Selon le commentaire, l'insertion dans la loi des dispositions afférentes du système national de licences de personnel de conduite d'avion s'impose pour satisfaire à l'article 11(6) de la Constitution. Le paragraphe 3 du nouvel article laisse au pouvoir exécutif de fixer les critères de validité des licences ainsi que les conditions relatives à la qualification et à l'octroi, à la revalidation, au renouvellement et au retrait ou au refus des licences et autorisations prévues par le paragraphe 1^{er}. Il s'agit, pour ce qui est des conditions de validité des licences, d'une habilitation généreuse au regard des dispositions de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, étant toutefois précisé que les conditions de validité des licences et qualifications associées sont de toute façon arrêtées par des instances supranationales, de sorte que la compétence du pouvoir exécutif reste liée. Le Conseil d'Etat s'interroge toutefois sur le sens qu'il convient de donner à la disposition sous examen en ce qu'elle entend confier au pouvoir exécutif le soin de fixer les conditions relatives à l'octroi, etc., des licences et autorisations, du moment qu'une autre innovation essentielle du texte consiste dans la précision, dans le corps même de la loi (paragraphe 4 du nouveau texte légal), des conditions auxquelles les licences, les qualifications associées, les validations et conversions et les autorisations du personnel navigant ainsi que les agréments des organismes de formation peuvent ne pas être octroyés ou ne pas être renouvelés, ou peuvent être suspendus ou retirés, ou leur emploi ou leur validité restreints. Il y aurait en tout cas lieu de supprimer au paragraphe 3 les termes « et au retrait ou au refus ».

Au paragraphe 4 du nouveau texte, les auteurs reprennent, en substance, les dispositions figurant actuellement à l'article 24, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 6 février 2004. Le Conseil d'Etat entend faire une observation à propos de la lettre g) du paragraphe 4, qui est une disposition nouvellement introduite: plutôt que de parler de « preuves », ne se recommanderait-il pas d'écrire « indices » ou « indices graves »?

Selon le commentaire, le texte comblerait par ailleurs l'absence de référence légale relative à l'agrément de personnes morales ou physiques chargées de la formation au vol et de la formation aux qualifications de type. Le Conseil d'Etat signale que le projet de loi et le règlement grand-

ducal de 2004 ne concordent pas sur ce point: tandis que le règlement grand-ducal dispose en son article 12 (sous l'intitulé *Formation*) que « l'instruction ne peut être donnée que dans un organisme de formation *approuvé ou déclaré*», l'exploitation d'un tel organisme étant subordonnée à l'autorisation de l'Autorité (le ministre ayant dans ses attributions les Transports ainsi que toutes personnes habilitées à agir en son nom), le projet de loi envisage un *agrément* par le directeur de l'aviation civile.

Point 7°

Selon le commentaire, il s'agit d'insérer dans l'ordre juridique national les principes directeurs inhérents à l'octroi des licences de contrôleurs de la circulation aérienne, tel que le réclame la directive 2006/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne.

Le cadre pour la délivrance des licences reste à être fixé, et à cet égard, et s'agissant de réglementer la profession de contrôleur aérien, la disposition sous examen constitue avant tout le fondement de règlements à prendre au titre de l'article 32(3) de la Constitution.

Point 8°

Il s'agit de la reprise d'un amendement gouvernemental (*doc. parl. n° 5273¹*).

Point 9°

Anticipant sur ses observations à l'endroit du point 17°, il y a lieu de supprimer à l'article 13*bis* nouveau sous examen la référence à l'article 39.

Il s'agirait donc de garantir que les agents visés à l'article 19*bis* de la loi modifiée du 19 mai 1999 (dont la modification est également envisagée par le projet de loi sous avis) puissent exercer leurs pouvoirs de contrôle sans entraves.

Il n'est pas possible de prévoir simplement une amende de 500 euros, alors que ce faisant la nature de l'infraction (contravention, délit ou crime) reste indéterminée, et partant également la compétence de la juridiction appelée à en connaître. Cette observation vaut de manière plus générale aussi pour les points 10°, 11°, 12° et 13°. Il se dégage certes du point 15° que les auteurs ont entendu ériger les faits visés aux points 9°, 12° et 13° en contraventions, en élargissant la possibilité de décerner des avertissements taxés aux contraventions y visées. Au regard du délai de récidive prévu aux points 10° et 11°, on peut admettre que les auteurs ont entendu ériger ces faits en délit. Ce ne sont cependant pas la possibilité de décerner un avertissement taxé ou le délai de récidive qui déterminent la nature d'une infraction.

Sous peine d'opposition formelle, il y aura donc lieu de préciser les peines encourues.

Le texte sous examen institue une responsabilité pénale des personnes morales, puisqu'il rend pénalement responsable non seulement toute personne (c'est-à-dire quiconque) mais encore et spécifiquement tout opérateur ou gestionnaire exploitant un aéroport, etc., lesquels sont en règle générale constitués sous une forme sociale. Se trouverait ainsi élargi le champ d'application matériel du projet de loi n° 5718 qui érige la responsabilité pénale des personnes morales en un principe général dont l'application est étendue à tous les crimes et à tous les délits prévus par le Code pénal, ce qui constitue déjà une première difficulté.

Il serait certes possible de dire, au regard de l'état du droit positif actuel, qu'il convient de rechercher la ou les personnes physiques à l'intérieur de la personne morale qui par commission ou omission sont la cause de l'état infractionnel. Une telle approche cadre cependant mal avec la possibilité de décerner des avertissements taxés, à moins d'admettre que dans tous les cas ce sera la personne physique qui assure la direction de l'entreprise qui se verra décerner l'avertissement taxé. « Personne physique assurant la direction d'une entreprise » n'est toutefois pas nécessairement synonyme de « contrevenant », la personne physique assurant la direction de l'entreprise, et disposant à ce titre de tous les pouvoirs, pouvant aussi déléguer en tout ou en partie ces pouvoirs. Il s'agit donc d'une deuxième difficulté, empêchant en pratique dans bien des cas de décerner un avertissement taxé, alors qu'il faudrait d'abord faire une enquête pour déterminer la personne physique responsable pénalement.

Le Conseil d'Etat ne peut dès lors pas marquer son accord au texte sous rubrique.

Le Conseil d'Etat est à se demander si les auteurs du texte n'auraient pas intérêt à examiner la piste de sanctions administratives.

Point 10°

Les observations à l'endroit du point 9° valent également pour le point 10° sous examen.

Le texte prête par ailleurs à critique au regard du principe de la spécification des incriminations: quand y a-t-il violation « de manière répétitive » des plans approuvés de sécurité et de sûreté? Le texte exige par ailleurs une violation de manière répétitive et intentionnelle des plans approuvés de sécurité et de sûreté: qu'en est-il en cas de violations répétées, mais dont les unes relèvent d'une intention délibérée de violer les dispositions des plans approuvés, les autres d'une simple inobservation (infractions en quelque sorte « matérielles »)?

La portée de l'incrimination est encore incertaine à d'autres titres:

- les plans de sûreté: il semble que ce soient les plans visés à l'article 15, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 mai 1999 (nouvel article 15, paragraphe 7 selon l'article II, point 2° du projet de loi sous avis), et à l'article 5, paragraphe 4 du règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. Le

principal objectif du règlement (CE) est d'instaurer et de mettre en œuvre des mesures communautaires utiles visant à empêcher les actes d'intervention illicite dans l'aviation civile (article 1^{er} du règlement (CE) n° 2320/2002). Le Luxembourg est partie à toute une série de conventions internationales (on peut citer la Convention de La Haye du 16 décembre 1970, pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, approuvée par la loi du 22 mars 1978, la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal le 23 septembre 1971, approuvée par une loi du 15 février 1982, le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal le 23 septembre 1971, approuvé par une loi du 22 août 2003). L'article 31 de la loi modifiée de 1948 réprime les faits visés par lesdits Actes internationaux. Ces mêmes faits sont par ailleurs susceptibles de tomber sous le coup de l'article 135-1 du Code pénal (le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 26 novembre 2002 relatif au projet de loi n° 4954 devenu par la suite la loi du 12 août 2003 portant 1) répression du terrorisme et de son financement 2) approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ouverte à la signature à New York en date du 10 janvier 2000). On peut dès lors se poser la question ce que les auteurs de la disposition sous examen entendent incriminer au titre de la disposition sous examen.

- les plans de sécurité: c'est le commentaire de la disposition sous examen (et non le texte de loi) qui fournit une définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par ces termes. Les conditions et modalités de ces plans sont, selon le commentaire, prévues aux annexes 2 et 14 de la Convention relative à l'aviation civile internationale. L'annexe 2 de cette convention a trait aux règles de l'air, pour l'application desquelles le pilote commandant de bord est responsable. Pourquoi alors rendre responsable « tout opérateur ou gestionnaire exploitant un aéroport, un héliport ou des infrastructures aéroportuaires »? L'annexe 14, consacrée aux aéroports, couvre un éventail extrêmement large d'aspects, allant de la planification générale des aéroports et des hélistations à des détails aussi précis que le temps de branchement des alimentations électriques auxiliaires, du génie civil aux questions d'éclairage, de la mise en place d'engins perfectionnés de sauvetage et de lutte contre l'incendie aux mesures qui permettent d'éloigner les oiseaux des aéroports. En d'autres termes, c'est une matière qui ne se prête pas à une incrimination pénale générique.

- les plans de formation: c'est encore une fois le commentaire qui renvoie à l'annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, ainsi qu'au document 30 de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC). Encore faut-il savoir que le document n° 30 de la CEAC contient aussi des recommandations pour la prévention des actes illicites dirigés contre l'aviation civile, dont il a, par exemple, été tenu compte au niveau du règlement grand-ducal du 23 décembre 2003 portant sur les zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Luxembourg, les conditions d'accès aux zones de sûreté et les contrôles de sûreté y applicables, entre-temps abrogé et remplacé par le règlement grand-ducal du 24 août 2007 relatif aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg et aux contrôles de sûreté y applicables.

Le Conseil d'Etat ignore également quelles sont les entités auxquelles la disposition en projet serait susceptible de s'appliquer: l'Administration de la navigation aérienne serait-elle également visée, en ce qu'elle a pour mission d'assurer le fonctionnement opérationnel de l'aéroport?

Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte proposé, dont il propose l'abandon pur et simple.

Point 11°

Il y a en premier lieu de faire la même observation que ci-dessus en relation avec la peine prévue: il échet donc de fixer la nature de l'infraction.

Il y a ensuite lieu de préciser le texte, qui, tel que libellé, ne fait guère de sens: le Conseil d'Etat a du mal à concevoir que la Direction de l'aviation civile puisse délivrer une autorisation de brouiller les communications réservées à l'usage aéronautique. Le bout de phrase « ou dont la finalité poursuivie ne présente aucun lien avec des activités aériennes » est inintelligible: à quoi se rapporte le pronom relatif « dont », à la personne, à l'autorisation délivrée par la Direction de l'aviation civile, sinon à quoi d'autre?

Le libellé afférent est impérativement à revoir, alors que le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement au texte dans sa teneur actuelle.

Compte tenu du fait qu'en matière correctionnelle (le Conseil d'Etat part de l'idée que les auteurs ont entendu punir les faits visés de peines correctionnelles) le minimum de l'amende est identique au minimum de l'amende en matière criminelle, il y aura lieu, afin de déterminer la nature de l'infraction, de prévoir à titre de sanction une peine d'emprisonnement de 8 jours à 1 an et une amende de 251 à 25.000 euros ou une de ces peines seulement (abstraction faite de ce que les faits visés semblent suffisamment graves pour justifier, le cas échéant, une peine d'emprisonnement).

Point 12°

Il y a de nouveau impérativement lieu de préciser la nature de l'infraction.

Le texte pose ensuite un sérieux problème au regard de l'article 14 de la Constitution, de par le renvoi aux articles prohibés « par le droit communautaire », dans la mesure où l'annexe au règlement (CE) n° 68/2004 de la Commission du 15 janvier 2004 modifiant le règlement (CE) n° 622/2003 fixant des mesures pour la mise en œuvre des règles communes dans le domaine de la sûreté aérienne est secrète et ne fait pas l'objet d'une publication au Journal officiel de l'Union européenne. Il y aurait donc un élément indéterminé et indéterminable au niveau de l'élément matériel de l'infraction. Des considérants du règlement communautaire il résulte précisément que « (3) Il est cependant nécessaire d'établir une liste harmonisée accessible au public indiquant séparément les articles qu'il est interdit aux passagers d'introduire dans les zones protégées et dans la cabine

des aéronefs et ceux qui ne doivent pas être placés dans les bagages destinés à être transportés dans la soute de l'aéronef. (4) Il est entendu qu'une telle liste ne saurait en aucun cas être exhaustive. L'autorité compétente doit dès lors être habilitée à interdire d'autres articles que ceux figurant dans la liste. Il convient de fournir aux passagers, avant et pendant l'enregistrement, des informations claires concernant tous les articles prohibés ».

Le Conseil d'Etat signale que, dans la mesure où les articles prohibés comprennent les armes au sens de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, les dispositions de l'article 28 de cette loi sont également susceptibles de trouver application.

L'alinéa final du paragraphe 1^{er} n'est pas non plus satisfaisant, alors qu'il n'est pas clair quels sont les comportements incriminés: si l'homicide et les lésions involontaires étaient visés, il ne se recommande guère d'avoir recours à des circonstances aggravantes valant pour les infractions de coups et blessures volontaires (incapacité permanente de travail, perte de l'usage absolu d'un organe, mutilation grave). Si des comportements volontaires sont visés, il ne fait pas de sens de prévoir des peines inférieures à celles prévues par le Code pénal au titre des articles 400 et 401.

Le texte du paragraphe 1^{er} est en conséquence à revoir, et ce sous peine d'opposition formelle du Conseil d'Etat.

Au paragraphe 2, il n'y a pas lieu de dire « par infraction constatée », les peines prévues étant des peines de police qui de toute façon sont cumulées (article 58 du Code pénal).

Le texte fait référence au règlement grand-ducal du 12 novembre 2005 portant désignation des agents habilités et fixant les conditions de reconnaissance des expéditeurs connus en matière de contrôles de sûreté aérienne (de par le renvoi aux « dispositions portant désignation des agents habilités et fixant les conditions de reconnaissance des expéditeurs connus »). Ledit règlement grand-ducal ne contient à vrai dire que des dispositions renvoyant de manière indirecte aux contrôles (il est renvoyé à ce sujet notamment à l'article 3, paragraphe 3 du règlement de 2005). Il n'est pas sûr que ce soient ces contrôles (contrôles des sous-traitants, sécurisation des locaux et contrôle des accès) qui soient en l'espèce visés, dans la mesure où le règlement communautaire n° 2320/2002, dont question au commentaire, définit les contrôles de sûreté comme couvrant « les moyens par lesquels l'introduction d'articles prohibés peut être empêchée » (telle est d'ailleurs aussi la définition donnée par le règlement grand-ducal du 24 août 2007 relatif aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg et aux contrôles de sûreté y applicables). Le texte pêche de nouveau par son imprécision, et il est à revoir impérativement.

Le paragraphe 3 est à revoir également. Tout d'abord, et dans la mesure où le texte contient une énumération exhaustive des comportements incriminés, il n'y a pas lieu de se référer en plus aux «dispositions en matière de sûreté telles qu'elles ressortent des textes communautaires ».

Ensuite, et au regard de la possibilité proposée de sanctionner les agissements incriminés par avertissement taxé, il y a lieu de ne pas viser

« tout opérateur ou gestionnaire, etc. ». Les agissements visés ne seront pas le fait de l'opérateur ou du gestionnaire, mais bien celui de ses préposés. Si ceux-ci contreviennent à leur mission, ils seront à sanctionner. En admettant que les auteurs aient voulu rendre responsable pénalement l'opérateur ou le gestionnaire ou toute autre entité visée, des manquements de leur personnel, la sanction encourue ne paraît guère apte à assurer le respect strict des dispositions en matière de sûreté, l'opérateur ou le gestionnaire pouvant toujours refuser de payer l'avertissement taxé.

Point 13°

A l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, il y a lieu de préciser que le contrevenant est puni « d'une amende de 25 euros à 250 euros ». Selon le commentaire, les amendes sont graduées en fonction de la nature de l'infraction. Cette considération ne dispense cependant pas de la nécessité de fixer un minimum et un maximum de l'amende.

Le Conseil d'Etat ne comprend pas pour quelle raison il serait nécessaire de parler à l'alinéa 2 du même paragraphe 1^{er} de « toute personne ou conducteur », dans la mesure où c'est le paragraphe 2 du nouvel article qui vise les infractions commises par des conducteurs. Le Conseil d'Etat propose en conséquence de faire abstraction des termes « ou conducteur ».

A l'alinéa 3, et de même aux alinéas 4 et 5 du même paragraphe, il y a de nouveau lieu de préciser les taux minima et maxima de l'amende: le Conseil d'Etat propose d'écrire à chaque fois « 25 euros à 250 euros », le règlement grand-ducal visé à l'article 24^{ter}, paragraphe 5 pouvant différencier quant aux montants respectifs des avertissements taxés. A signaler que l'alinéa 5 ne reflète pas correctement les dispositions du règlement grand-ducal du 24 août 2007 relatif aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg et aux contrôles de sûreté y applicables, lequel dispose en son article 13 que « une personne titulaire d'une carte d'identité aéroportuaire ne peut accompagner plus de 5 personnes titulaires de laissez-passer journalier ».

L'alinéa 6 n'a pas sa place dans la loi en projet, et la disposition en question figure d'ailleurs déjà dans le règlement grand-ducal du 24 août 2007.

La même observation vaut pour l'alinéa 7, où la référence à « l'article 15 » est par ailleurs incompréhensible.

Le dernier alinéa est également à supprimer, la base légale du règlement grand-ducal du 24 août 2007 précité étant constituée par l'article 1^{er} de la loi modifiée 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. Une base légale spécifique pour définir par voie de règlement grand-ducal « les personnes et les véhicules exemptés de l'octroi d'une autorisation d'accès » est superfétatoire.

Le paragraphe 2 incrimine certains comportements de conducteurs de véhicules accédant dans l'enceinte aéroportuaire.

Il y a lieu de préciser à chaque fois les taux minima et maxima de l'amende encourue: le Conseil d'Etat propose d'écrire de manière uniforme « 25 euros à 250 euros », une différenciation pouvant être opérée, selon l'infraction visée, au niveau des montants des avertissements taxés à décerner.

Le dernier alinéa du paragraphe 2 est à supprimer.

Au paragraphe 3, il y a de nouveau lieu d'écrire « 25 euros à 250 euros ».

Si la Chambre des députés estimait qu'il y a lieu d'instituer, au paragraphe 4, des règles spécifiques pour la récidive, il y aurait lieu d'écrire « En cas de récidive dans un délai d'1 an du chef des infractions prévues aux paragraphes précédents, le maximum de l'amende est porté à 500 euros ».

Point 14°

Le texte est à revoir, compte tenu des observations formulées à l'endroit du point 5° (article 7 modifié, nouveau paragraphe 3).

Si l'article 7, paragraphe 3 était maintenu, les paragraphes 2 et 3 de l'article 24*bis* pourraient être maintenus aussi (mais sans subdivision en paragraphes). Le texte des actuels paragraphes 2 et 3 serait toutefois à adapter à l'effet d'écrire:

« Les infractions aux dispositions concernant les trajectoires à utiliser pour l'approche et le décollage d'aéronefs à l'aéroport de Luxembourg sont punies d'une amende de 25 euros à 250 euros.

En cas de récidive dans le délai d'un an, le maximum de l'amende est porté à 500 euros. »

Le paragraphe 4 du texte proposé est en tout état de cause à supprimer, les infractions, y compris les contraventions, étant à constater par procès-verbal conformément aux dispositions de droit commun du Code d'instruction criminelle.

Point 15°

Le texte relatif à la possibilité de décerner des avertissements taxés ne suscite pas d'observations du Conseil d'Etat, si ce n'est qu'il y a au préalable lieu de clarifier les incriminations dont question aux nouveaux articles référencés. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit des textes d'incrimination dont s'agit.

Au paragraphe 7, il y a lieu de remplacer la référence au paragraphe 8 par une référence au paragraphe 5.

Au paragraphe 8, il y a lieu de supprimer, *in fine*, la référence au paragraphe 2, qui ne fait pas de sens.

Point 16°

Il s'agit en substance de la reprise du texte originellement proposé pour le libellé du nouvel article 28*bis*, quitte à ce que le nouveau texte soit désormais calqué sur l'ensemble du dispositif légal tel qu'introduit dans la législation concernant la réglementation de la circulation routière par la loi du 18 septembre 2007. Des modifications sont encore apportées au texte, pour ce qui est des taux d'alcoolémie à retenir, d'une part, pour ce qui est des peines encourues, d'autre part.

Le choix de transposer à la matière de la navigation aérienne les solutions applicables au dépistage de l'alcoolémie et de substances prohibées en matière de circulation routière ne coule pas de source. Les conducteurs de véhicules automoteurs sont en infraction parce qu'ils circulent au moment du contrôle sous l'emprise de l'alcool ou de substances prohibées, c'est-à-dire parce qu'ils ont pris le volant malgré le fait qu'ils se trouvent dans un état qui ne les rend plus aptes à conduire. Le dépistage de l'alcool ou des substances prohibées ne fait qu'apporter la preuve de l'état infractionnel préexistant. Ici, il s'agit de prévenir tout danger possible, le texte relatif au dépistage des substances tombant sous le coup de la loi de 1973 concernant la lutte contre la toxicomanie précisant d'ailleurs « de manière à rendre ou à pouvoir rendre dangereux le séjour ou l'exercice de ses fonctions à bord d'un aéronef ou à l'intérieur des zones de sûreté à accès réglementé ». La fixation de seuils dans la loi en projet, que ce soit au niveau du taux d'alcoolémie, ou que ce soit au niveau des quantités de substances prohibées décelées (voir à ce sujet l'article 12, paragraphe 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 et le projet de loi n° 5906) ne modifiera pas fondamentalement les données du problème: il y aura certes alors une quantification légale du risque, une présomption légale de risque, mais ce n'est toujours qu'un risque virtuel qu'il s'agit avant tout de conjurer avant qu'il ne devienne réel.

Il est plus que compréhensible que les auteurs du texte entendent tout mettre en œuvre pour éviter que ce risque se réalise. Il est néanmoins permis de s'interroger si la voie actuellement préconisée est réellement la plus efficace. Il est notamment curieux de constater qu'il n'est dit nulle part que ceux qui sont en infraction sont obligés de quitter immédiatement les zones protégées de l'aéroport ou l'aéronef, ou qu'ils se voient interdire l'accès à l'aéronef.

L'aspect répressif en tant qu'élément dissuasif est apparemment le moyen que les auteurs du texte privilégient. C'est ainsi que le minimum de la peine d'emprisonnement et le maximum de la peine d'amende encourue selon les cas par les membres du personnel navigant est augmenté à deux reprises (c'est du moins en ce sens que le Conseil d'Etat interprète le texte des alinéas 4 et 5 du paragraphe 2 du nouvel article 28*bis*). Il est alors pour le moins paradoxal de constater que le refus de se prêter aux mesures de dépistage n'est puni que des peines prévues au paragraphe 1^{er}, de sorte que les membres du personnel navigant auraient davantage intérêt à refuser de se prêter aux mesures de dépistage que de s'y soumettre (à supposer qu'ils doivent s'attendre à un résultat positif du dépistage).

Les termes introductifs du paragraphe 3 sont également de nature à susciter des difficultés d'application pratiques considérables: à quel indice grave peut-on s'attendre chez une personne n'ayant consommé qu'un seul verre de vin, par exemple? Les seuils d'alcoolémie de respectivement 0,1 g/l / 0,25 mg/l (s'agissant du personnel navigant) ne se traduiront en règle générale pas par un quelconque comportement extérieur anormal. Cette même observation vaut pour le dépistage des substances prohibées. S'agissant de ces substances, le texte tel que proposé est à l'origine d'une autre incertitude: à partir de quelles quantités y a-t-il lieu d'admettre que le séjour ou l'exercice des fonctions à bord d'un aéronef ou à l'intérieur des zones de sûreté à accès réglementé est rendu dangereux ou du moins potentiellement dangereux?

Le Conseil d'Etat est dans ces conditions à s'interroger s'il n'y aurait pas intérêt à prévoir une disposition interdisant tout simplement l'accès aux zones de sûreté à accès réglementé ou aux parties critiques de l'aéroport de même que la circulation à l'intérieur de ces zones et parties, et encore l'accès à un aéronef à toute personne ayant consommé de l'alcool ou fait usage d'une des substances visées à l'article 12, paragraphe 4 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. A l'effet de garantir le respect de cette interdiction, toute personne peut être soumise à des tests de dépistage. Ces tests devraient se limiter à des tests sommaires, alors qu'au regard de l'interdiction d'accès et de circulation, le taux d'alcoolémie de même que les quantités détectables de substances prohibées serait sans relevance. En cas de résultat positif, la personne concernée se verrait interdire l'accès aux zones protégées ou à l'aéronef, ou serait tenue de quitter les enceintes protégées ou l'aéronef, sous peine d'en être éloignée en cas de refus. Le Conseil d'Etat ne propose pas un contrôle systématique, ce qui risque de se révéler impraticable, vu le nombre de personnes « éligibles » à un tel contrôle. Le test devrait en tout cas être obligatoire du moment qu'il existe un indice grave qu'une personne se trouve dans un état prohibé par la loi. Un tel texte pourrait se lire comme suit:

« Il est interdit à toute personne, à tout conducteur de véhicule et à tout membre du personnel navigant, d'accéder ou de circuler, dans l'exercice de ses fonctions, à l'intérieur des zones de sûreté à accès réglementé ou des parties critiques de l'aéroport de Luxembourg ou d'accéder à bord d'un aéronef, s'il a consommé des boissons alcooliques ou fait usage d'une des substances visées à l'article 12, paragraphe 4 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Les personnes visées à l'alinéa qui précède sont tenues, dès qu'elles en sont requises par les membres de la Police grand-ducale, de se soumettre à un test sommaire de l'haleine expirée ou à un examen de la sueur ou de la salive, au moyen de l'appareil et des tests visés à l'article 12, paragraphe 7, points 1 et 2 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Les membres de la Police grand-ducale doivent requérir les personnes visées à se soumettre aux prédits tests, s'il y a un indice grave faisant présumer qu'elles ont consommé des boissons alcooliques ou fait usage d'une des substances visées à l'article 12, paragraphe 4 de la loi modifiée du 14 février 1955 précitée.

Si le test est concluant, la personne visée se voit interdire l'accès ou est obligée de quitter de suite les zones ou parties de l'aéroport ou l'aéronef où elle se trouve. Il en est de même si la personne visée refuse de se soumettre aux tests.

Toute personne visée à l'alinéa premier qui refuse de se soumettre aux tests, ou refuse, si le test s'est révélé concluant, de quitter les zones de sûreté à accès réglementé ou les parties critiques de l'aéroport ou l'aéronef à bord duquel elle se trouve, sera punie d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, sans préjudice du pouvoir des membres de la Police grand-ducale de l'éloigner au besoin par la force des endroits protégés ou de l'aéronef. »

Si la Chambre des députés optait néanmoins pour le maintien du texte gouvernemental, il y aurait lieu de procéder à certaines adaptations du texte.

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « hors (au lieu de hormis) les cas prévus aux paragraphes (2) et (4) », tel que cela est également le cas à l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Le paragraphe 2, tant dans la version dactylographiée que dans la version imprimée (*doc. parl. n° 5273⁷*), incrimine aux alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 2 deux fois la même chose (il s'agit à chaque fois de signes manifestes d'influence d'alcool, ou d'un taux d'alcoolémie de 0,5 g d'alcool par litre de sang/ 0,25 mg d'alcool par litre d'air expiré). Il y a lieu de supprimer en conséquence l'alinéa 2, alors qu'on ne peut pas sanctionner un même fait à la fois de peines correctionnelles et de peines de police. L'alinéa 3, relatif à la récidive, ne présente de ce fait plus d'intérêt et est également à supprimer.

L'alinéa 4 du paragraphe 2 est impérativement à revoir: le Conseil d'Etat suppose qu'il est dans l'intention des auteurs du projet de porter le minimum de la peine d'emprisonnement à 1 an et le maximum de la peine d'amende à 25.000 euros. Il y a donc lieu d'écrire: « Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe, le minimum de la peine d'emprisonnement et le maximum de la peine d'amende prévues au paragraphe (1) sont portés à respectivement 1 an et 25.000 euros, pour tout membre du personnel navigant... ». Le Conseil d'Etat suppose que de telles quantités minimales d'alcool (respectivement dans le sang et dans l'air expiré) peuvent encore être détectées à l'aide des méthodes d'analyse actuellement disponibles.

Le Conseil d'Etat n'entrevoit pas la nécessité de prévoir encore une augmentation des peines encourues pour le cas où le membre du personnel navigant se trouve ensemble avec des passagers à bord de l'aéronef: l'alinéa 4 visant déjà le cas où le membre du personnel navigant se trouve à bord de l'aéronef, une distinction, suivant qu'il y a ou non à ce moment déjà également des passagers à bord, ne semble pas s'imposer. Si la Chambre des députés décidait néanmoins de maintenir l'alinéa 5, il y aurait lieu d'adapter le texte en disant: « Lorsque (...) le minimum de la peine d'emprisonnement est porté à 2 ans et le maximum de l'amende à 50.000 euros... ». Il ne

semble pas nécessaire au Conseil d'Etat de répéter encore une fois les éléments constitutifs de l'infraction, ceux-ci restant inchangés par rapport à l'alinéa 4.

A l'alinéa 6, il y aurait de nouveau lieu d'écrire: « ... le minimum de la peine d'emprisonnement est porté à 3 ans et le maximum de l'amende à 100.000 euros ». La dernière phrase est à supprimer: il n'appartient pas aux juridictions de prononcer un retrait des licences, etc. Tout au plus les juridictions pourraient-elles prononcer une interdiction d'exercer la profession en question, auquel cas le texte serait à libeller comme suit: « Dans ce cas, une interdiction d'exercer l'activité professionnelle dont s'agit peut être prononcée pour un terme n'excédant pas 5 ans ».

Le Conseil d'Etat renvoie encore à ses observations liminaires à l'endroit du présent article, s'agissant de l'inadéquation des peines aggravées prévues par le texte sous examen et les peines encourues en cas de refus de se prêter aux tests.

Le Conseil d'Etat voudrait également rappeler qu'il faudrait prévoir en tout cas l'interdiction de l'accès ou l'obligation de quitter les zones protégées ou l'aéronef dès que les tests sommaires se sont révélés concluants. Pour l'interdiction d'accéder aux zones protégées ou de monter à bord de l'aéronef ou pour l'obligation de quitter les lieux ou l'aéronef, le résultat (positif) de l'alcootest ou du test de la salive ou de la sueur devrait être suffisant. Il ne ferait à cet égard aucun sens d'attendre le résultat de la prise de sang.

Le Conseil d'Etat signale encore que les textes en matière de circulation routière font actuellement l'objet de certaines modifications (projet de loi n° 5906). N'y aurait-il pas lieu de veiller à la concordance des textes, si déjà on entend calquer les nouveaux textes sur ceux de la loi modifiée du 14 février 1955?

Point 17°

Il y a lieu de faire abstraction de la modification envisagée à l'endroit de l'article 39.

Au regard de l'article 97 de la Constitution, il ne suffit pas de dire que « les agents de la Direction de l'aviation civile » sont chargés d'exécuter la loi en projet. Au regard de l'économie générale du texte sous examen, il est évident que les pouvoirs à octroyer en l'espèce relèvent de pouvoirs de police judiciaire. La formule « agents de la Direction de l'aviation civile » viserait le cadre tout entier de la Direction de l'aviation civile, c'est-à-dire les fonctionnaires de la carrière supérieure, de la carrière moyenne du rédacteur, de la carrière moyenne de l'ingénieur-technicien aussi bien que les employés de l'Etat spécialisés voire les ouvriers de l'Etat. En l'absence de plus amples précisions quant aux agents « éligibles », le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte.

Si les agents de la Direction de l'aviation civile ne sont plus repris au titre de l'article 9, il est superfétatoire de prévoir spécifiquement les pouvoirs des officiers de police judiciaire de la Police grand-ducale, ceux-ci

étant déterminés par le droit commun du Code d'instruction criminelle. Le Conseil d'Etat n'entrevoit pas non plus pour quelle raison il faudrait en l'espèce prévoir des dispositions particulières pour les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, au regard des dispositions de la loi générale sur les douanes et accises.

Par ailleurs, le paragraphe 2 déterminant lesdits pouvoirs n'est pas sans soulever de sérieux problèmes. Le Conseil d'Etat a, à d'itératives reprises, attiré l'attention sur le fait que des locaux professionnels bénéficient en principe de la même protection que les lieux d'habitation. Aux termes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, l'inviolabilité du domicile ne vise pas uniquement le domicile privé des particuliers mais accorde également aux individus un droit à la protection de leur cadre de travail professionnel. Cette protection se trouve par ailleurs étendue aux personnes morales. La Cour européenne des droits de l'Homme a motivé cette jurisprudence, d'une part, par « le respect de la vie privée [qui] doit aussi englober, dans une certaine mesure, le droit pour l'individu de nouer et de développer des relations avec ses semblables », de sorte qu'il paraît « n'y avoir aucune raison de principe de considérer [la] manière de comprendre la notion de "vie privée" comme excluant les activités professionnelles et commerciales » (cf. arrêt *Niemitz c. Allemagne* du 16 décembre 1992) et, d'autre part, par le principe que « les droits garantis sous l'angle de l'article 8 de la Convention peuvent être interprétés comme incluant pour une société le droit au respect de son siège social, son agence ou ses locaux professionnels » (cf. arrêt *Société Colas Est et autres c. France* du 16 avril 2002).

En l'espèce, le problème se pose avec encore plus d'acuité, alors que tomberaient sous les pouvoirs de contrôle également des locaux situés hors de l'enceinte aéroportuaire, tels les locaux des agents habilités, voire des expéditeurs connus.

Le Conseil d'Etat ne peut donc pas marquer son accord à la disposition sous examen, à laquelle il doit, dans sa teneur actuelle, s'opposer formellement.

Le Conseil d'Etat ne peut pas non plus marquer son accord au paragraphe 3, auquel il doit, dans sa teneur actuelle, s'opposer formellement, alors qu'il aboutirait à un mélange des genres: les fonctionnaires et agents visés au paragraphe 1^{er} de l'article 39 exercent des missions de police judiciaire. Tel n'est et ne peut pas être le cas pour les agents qualifiés agréés par le ministre. Ceux-ci ne pourront effectuer que des missions de sécurité ou de sûreté, auquel titre figurent les contrôles à l'accès aux zones protégées, la fouille de personnes ainsi que le contrôle des bagages et marchandises. Il n'y a pas lieu de mentionner ces mesures de sécurité ou de sûreté parmi les pouvoirs de contrôle revenant aux fonctionnaires et agents se voyant confier des missions de police judiciaire. Le paragraphe 3 est en conséquence à supprimer.

Le paragraphe 4 est superfétatoire, alors qu'il énonce une évidence.

Compte tenu des développements qui précèdent, le point 17° sous examen est à supprimer purement et simplement.

Point 18°

Selon le commentaire, le nouvel article 39bis précise les pouvoirs des agents privés accomplissant des missions de sûreté sous le contrôle et la responsabilité de la Police grand-ducale (axées sur le volet passagers), de l'Administration des douanes et accises (axées sur le volet fret) et de la Direction de l'aviation civile (axées sur le volet agents habilités).

Le moins qu'on puisse dire, c'est que le cadre légal tracé est des plus flous. Il y est question d'agents qualifiés (quels sont les critères de cette qualification? D'où viennent ces agents, de la société lux-Airport, de l'Administration de la navigation aérienne, de la Direction de l'Aviation civile, de sociétés de gardiennage?), agréés par le ministre (selon quels critères?) qui accomplissent les missions de sécurité et de sûreté pour lesquelles ils ont été agréés (y a-t-il d'autres missions à côté de celles dont question au paragraphe 3? Peut-il y avoir des degrés dans l'agrément, en ce sens que certains agents qualifiés agréés pourraient accomplir des missions de sécurité et de sûreté que d'autres ne pourraient pas accomplir? Les missions apparemment « axées sur les agents habilités » ne sont pas du tout précisées).

Si on se reporte au règlement grand-ducal du 24 août 2007 relatif aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg et aux contrôles de sûreté y applicables, on constate que, aux termes de l'article 14, le contrôle de l'accès est effectué par du personnel qualifié agissant pour compte de lux-Airport et sous la responsabilité de la Police grand-ducale. L'article 18 du même règlement grand-ducal dispose que les inspections, les filtrages et fouilles de sûreté sont effectués par la Police grand-ducale et par l'Administration des douanes et accises. Le personnel qualifié, qui accomplit les missions de sûreté pour compte de lux-Airport, est autorisé à vérifier l'identité des personnes contrôlées, à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité et à procéder à la fouille des personnes, de leurs véhicules et de leurs effets transportés entrant dans les zones de sûreté aéroportuaires, les zones de sûreté à accès réglementé, voire les parties critiques de l'enceinte aéroportuaire. L'exécution de ces contrôles est effectuée sous le contrôle et la supervision de la Police grand-ducale. Les termes « personnel qualifié agissant pour compte de lux-Airport » ne sont pas non plus très satisfaisants.

Le Conseil d'Etat considère que s'il est jugé opportun de consacrer un article de la loi aux mesures de sécurité ou de sûreté pouvant être accomplies par des agents privés, il y a lieu de circonscrire strictement et les agents entrant en lice pour faire fonction d'agents qualifiés et les missions qu'ils peuvent être chargés d'accomplir.

Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur la terminologie utilisée: que signifient les termes « sans préjudice des dispositions du droit pénal » figurant au paragraphe 2? Quelle est la signification, au paragraphe 4, des termes « mettre sous séquestre » des objets prohibés? Quel est le sort réservé à ces articles?

Le texte est impérativement à revoir.

Point 19°

Aux termes de l'article 2 de la loi modifiée du 19 mai 1999, la Direction de l'aviation civile est l'administration publique instituée par la loi comme autorité aéronautique compétente pour le domaine de l'aviation civile et relevant du membre du Gouvernement ayant dans ses attributions les Transports aériens. Le Conseil d'Etat considère qu'il n'est pas nécessaire de le préciser encore une fois dans le cadre de la loi susmentionnée de 1948.

L'alinéa 2 aurait davantage sa place dans la loi modifiée du 19 mai 1999 ayant pour objet, entre autres, d'instituer une Direction de l'aviation civile. Le Conseil d'Etat propose, pour autant que de besoin, de transférer l'alinéa 2 sous l'article II du projet de loi sous rubrique, où il pourrait être inséré en tant qu'avant-dernier alinéa à l'article 17.

Point 20°

La directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile a été transposée en droit national par le règlement grand-ducal du 8 mai 2007 relatif aux comptes rendus d'événements dans l'aviation civile.

Les auteurs du texte proposent de consacrer dans la loi les dispositions de l'article 8, paragraphe 3 de la directive, qui dispose que « Sans préjudice des règles du droit pénal applicables, les Etats membres s'abstiennent d'intenter une action en ce qui concerne les infractions à la loi non préméditées ou réalisées par inadvertance, qu'ils viendraient à connaître seulement parce qu'elles ont été signalées dans le cadre du système national de comptes rendus obligatoires d'événements, sauf dans les cas de négligence grave ». Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler.

Point 21°

Le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens, prévoit en son article 14, paragraphe 1^{er}, que « chaque Etat membre désigne un organisme ou des organismes chargés de l'application du présent règlement en ce qui concerne les vols au départ d'aéroports situés sur son territoire ainsi que les vols à destination de ces mêmes aéroports. Le cas échéant, cet organisme ou ces organismes prennent les mesures nécessaires au respect des droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite, y compris en ce qui concerne le respect des normes de qualité visées à l'article 9, paragraphe 1. Les Etats membres informent la Commission de l'organisme ou des organismes qui ont été désignés ». Le paragraphe 1^{er} du nouvel article 43 désigne la Direction de l'aviation civile comme autorité compétente. Selon le commentaire, la Direction serait également compétente pour recevoir les plaintes, conformément à l'article 15, paragraphe 2 du règlement communautaire.

Le règlement (CE) précité prévoit encore en son article 16 que « les Etats membres déterminent le régime des sanctions applicables aux

violations du présent règlement et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de ce régime ». Les auteurs optent pour un régime pénal. Le Conseil d'Etat déconseille de s'engager dans cette voie. C'est une matière qui se prête à l'application de sanctions administratives. D'une part, la Direction de l'aviation civile, lorsqu'elle reçoit une plainte, peut toujours intervenir auprès de l'entité gestionnaire de l'aéroport ou du transporteur aérien pour l'amener à apporter à la plainte une solution qui soit de nature à satisfaire le plaignant. Dans le cas de l'institution d'un régime pénal, la Direction de l'aviation civile devrait au contraire continuer de suite la plainte au procureur d'Etat pour raisons de compétence. D'autre part, un système de sanctions pénales appliquées à des personnes morales ne cadre pour le moment pas avec le système pénal luxembourgeois. Il faudrait donc dans chaque cas particulier faire une enquête au sujet de la personne physique qui est pénalement responsable au nom de la personne morale.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de revoir les textes à l'effet de dire:

«(2) Le ministre ayant les Transports aériens dans ses attributions peut infliger une amende de 2.500 euros à 10.000 euros à tout transporteur aérien,... (suivrait le texte du paragraphe 2 dans la teneur proposée par le projet de loi).

(3) Le ministre ayant les Transports aériens dans ses attributions peut infliger une amende de 1.250 euros à 5.000 euros à tout transporteur aérien... (suivrait le texte du paragraphe 3 selon le projet de loi) ainsi qu'à tout organisateur de voyages qui ne met pas... (suivrait le reste du texte du paragraphe 4 selon le projet de loi).

(4) L'amende ne peut être infligée que si le transporteur aérien ou son agent, ou l'organisateur de voyages ont été préalablement mis à même de présenter leurs observations. A cet effet, ils sont invités par lettre recommandée avec avis de réception à prendre inspection du dossier et à faire valoir leurs observations, le tout dans un délai qui ne peut être inférieur à 1 mois.

(5) Les décisions du ministre sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif, dans le délai d'un mois à partir de la notification. »

Article II

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

La disposition sous examen tend à modifier l'article 15 actuel de la loi modifiée du 19 mai 1999 ayant trait au programme national de sûreté.

L'intitulé de l'article se lira dorénavant « *Programmes et plans relatifs à la sûreté de l'aviation civile* ».

Il y aura désormais un programme national de sûreté de l'aviation civile (PNS) et un programme national de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile (PNCQ).

En ce qui concerne le PNS, il ne sera plus défini par règlement grand-ducal, mais il sera élaboré et mis à jour par le comité national de sûreté de l'aviation civile.

Le Conseil d'Etat peut se rallier aux vues des auteurs du texte que le PNS trouve sa source dans différentes conventions internationales relatives à l'aviation civile ainsi que dans des règlements communautaires. Le PNS n'est donc pas une mesure nécessaire pour l'exécution de la loi, au sens de l'article 36 de la Constitution.

Le paragraphe 1^{er} du texte sous examen ne fait en somme que reprendre l'article 1^{er}, alinéa 2, point 1, du règlement grand-ducal modifié du 26 octobre 2001 déterminant les attributions, la composition et le mode de fonctionnement du comité national de sûreté de l'aviation civile, qui prévoit au titre des missions dudit comité celle de faire élaborer un programme national de sûreté de l'aviation civile en application des règlements et recommandations provenant d'organismes internationaux tels que l'Organisation de l'Aviation civile internationale, la Conférence européenne de l'Aviation civile et l'Union européenne et d'en assurer régulièrement la mise à jour.

Il reste que le Conseil d'Etat ne pourrait pas accepter que ce soit un organe consultatif qui arrête en définitive le PNS, ceci d'autant plus que ce plan définit en principe les compétences et les responsabilités respectives des administrations, des opérateurs et des gestionnaires d'infrastructures de l'aviation civile en ce qui concerne leurs obligations de sûreté. Si la solution consistant à confier au comité la mission d'élaborer et de mettre à jour le PNS est maintenue, l'exécution de cette mission ne peut se situer que dans le cadre de la définition donnée par le paragraphe 1^{er} de l'article 16 (après la modification envisagée par le point 3^o de l'article II du projet sous examen) de la mission du comité, qui est celle d'assister le ministre dans la mise en œuvre, sur le plan national, de la réglementation internationale et communautaire en matière de sûreté de l'aviation civile. C'est donc en définitive au ministre qu'appartient la décision si le plan élaboré (ou mis à jour) correspond aux prescriptions internationales et communautaires en la matière.

Pour ce qui est du PNCQ, la réglementation communautaire prévoit que chaque Etat membre demande à son autorité compétente de se charger de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme national de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile afin de s'assurer de l'efficacité de son programme national de sûreté de l'aviation civile. Les auteurs du texte entendent confier au comité national de sûreté de l'aviation civile également l'élaboration et la mise à jour de ce PNCQ. Le Conseil d'Etat a du mal à voir confier au même organe l'élaboration et du PNS et du PNCQ. Si l'autorité compétente nationale au regard du règlement (CE) n° 2320/2002 est la Direction de l'aviation civile, il incombe aussi à cette Direction de se charger de l'élaboration du PNCQ. Le PNCQ est non seulement destiné à permettre le contrôle du respect des dispositions du

PNS, comme l'indique le paragraphe 4 du texte sous examen, il est avant tout destiné à garantir l'efficacité du plan national de sûreté. La réglementation communautaire impose à chaque Etat membre de charger son autorité compétente de contrôler et de coordonner la mise en œuvre du PNS. Dans cette même optique, l'autorité compétente est chargée de l'élaboration du PNCQ.

Il est certes vrai que la Direction de l'aviation civile est également représentée au sein du comité national de sûreté de l'aviation civile. Cet avantage constitue en même temps un inconvénient, du fait du cumul de la qualité de contrôleur et de contrôlé.

Le Conseil d'Etat préconise en conséquence de libeller le paragraphe 2 comme suit:

« (2) La Direction de l'aviation civile est l'autorité compétente pour l'application du règlement modifié (CE) 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. A ce titre, elle est chargée de contrôler et de coordonner la mise en œuvre du programme national de sûreté de l'aviation civile. Elle veille à la publicité et à la diffusion adéquates du PNS. Elle est aussi chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre, en ce compris la diffusion, du programme national de qualité en matière de sûreté de l'aviation civile (PNCQ), destiné à garantir l'efficacité du programme national de sûreté de l'aviation civile. Elle peut à tout moment proposer une adaptation et une mise à jour du PNS. »

Le paragraphe 1^{er} serait en conséquence à adapter, et se terminerait après les termes « ...programme national de sûreté de l'aviation civile (PNS) ». Le paragraphe 4 serait par ailleurs à supprimer en conséquence du libellé proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 2.

Au paragraphe 5, il n'y aurait pas lieu de parler de « publication », pour éviter que la publication ne soit interprétée comme une condition d'application, au sens de l'article 112 de la Constitution, du PNS et du PNCQ. Le Conseil d'Etat a déjà évoqué ci-dessus le problème du caractère secret de certaines parties à intégrer dans les programmes nationaux (voir ci-dessus l'article I, point 12°). Il y aurait avantage à parler de « diffusion ». Le Conseil d'Etat propose dès lors d'écrire: « Il prévoit de quelle manière la publicité et la diffusion de ces programmes sont organisées ».

S'agissant du paragraphe 6, le Conseil d'Etat met en doute l'opportunité d'une sanction pénale (amende de police, quitte à ce qu'il y ait impérativement lieu de dire dans le texte « de 25 euros à 250 euros », si le texte était maintenu). Le Conseil d'Etat se dispense de reprendre en détail tous les problèmes liés à l'introduction d'une disposition pénale dans le cas d'espèce. Il souligne une nouvelle fois l'anticipation sur la responsabilité pénale des personnes morales, avec par ailleurs un élargissement du champ d'application du projet de loi ayant trait à ladite responsabilité pénale. Il voudrait toutefois insister sur un autre aspect qui concerne l'absence de publication du PNCQ. La diffusion du PNCQ constitue une base plus que fragile pour y asseoir une sanction pénale. Le texte du paragraphe 6 est en conséquence à revoir.

Le paragraphe 7 ne suscite pas d'observation (le Conseil d'Etat renvoie cependant à ses observations à l'endroit de l'article I, point 10°).

Point 3°

Sans observation.

Point 4°

Il y aurait lieu d'adapter la terminologie à celle existante, c'est-à-dire de remplacer le substantif par le verbe correspondant : « de désigner (au lieu de: la désignation) des agents habilités et de fixer (au lieu de: la fixation) les conditions... »; « négocier les accords... ».

Le onzième tiret nouveau (« la prévention, la recherche et la constatation des infractions à la sécurité et la sûreté aériennes ») se heurte à l'opposition formelle du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat ne saurait d'aucune façon marquer son accord à ce que la Direction de l'aviation civile soit investie, de manière générale et à côté de la Police grand-ducale, de l'exercice de la police judiciaire, dans le domaine de la sécurité et de la sûreté aériennes.

La disposition est contraire à l'article 97 de la Constitution, aux termes duquel « l'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi ». Il n'est pas satisfait au prescrit constitutionnel par le fait de faire figurer à l'énumération des missions de la Direction de l'aviation civile « la prévention, la recherche et la constatation des infractions à la sécurité et la sûreté aériennes ».

Les auteurs du texte sont-ils conscients de ce que de par le fait de cet ajout ils rendent applicable à la Direction, voire au ministre, la disposition de l'article 9 du Code d'instruction criminelle aux termes duquel la police judiciaire est exercée sous la direction du procureur d'Etat, de même que, le cas échéant, l'article 21 du même code, plaçant les officiers et agents de police judiciaire sous la surveillance du procureur général d'Etat?

L'ajout en question est par conséquent à supprimer purement et simplement.

Point 5°

Le Conseil d'Etat se prononce contre la disposition sous examen. Si le cadre de la Direction devait s'avérer insuffisant pour mener à bien toutes les missions lui incombant, il y aurait lieu de revoir les dispositions afférentes. Il ne saurait toutefois être pallié à un éventuel manque de personnel par le recours à des commissions ou autres organes.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'alinéa 2 (et par voie de conséquence à l'alinéa 3) du nouveau paragraphe. S'agissant des données médicales, leur traitement est en principe interdit (article 6, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à

l'égard du traitement des données à caractère personnel), sauf les exceptions visées au paragraphe 2 dudit article, qui n'entrent pas en ligne de compte dans le présent contexte.

S'agissant des données judiciaires, en particulier des données relatives aux infractions et aux condamnations pénales, leur traitement peut certes être mis en œuvre en vertu d'une disposition légale (article 8, paragraphe 2 de la loi de 2002 précitée). Une disposition légale telle que celle sous examen n'est cependant pas apte à autoriser une telle mise en œuvre, alors qu'elle manque de la précision la plus élémentaire concernant la finalité même du traitement. Une telle disposition serait dès lors de nature à heurter les dispositions de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Point 6°

A lire le commentaire, le nouveau paragraphe 5 à ajouter à l'article 17 de la loi modifiée du 19 mai 1999 se situe dans la droite ligne de l'ajout, aux missions de la Direction de l'aviation civile, de la prévention, de la recherche et de la constatation des infractions à la sécurité et à la sûreté aériennes. Le renvoi à un règlement grand-ducal, « tel que prévu par la loi modifiée du 2 août 2002 », doit dès lors s'entendre comme un renvoi à l'article 17 de cette loi. Un traitement d'ordre général nécessaire à la prévention, à la recherche et à la constatation d'infractions pénales n'entre pas en ligne de compte, et le Conseil d'Etat réitère à l'endroit de la disposition sous examen l'opposition formelle exprimée à l'endroit du point 4° ci-dessus (ajout d'un onzième tiret nouveau au paragraphe 3 de l'article 17). La disposition de l'alinéa 1^{er} du texte sous examen est en conséquence à supprimer, ce qui n'empêche par ailleurs pas la Direction de l'aviation civile d'opérer un traitement de données personnelles conforme aux dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002.

L'accès de la Direction de l'aviation civile à certaines banques de données donne lieu aux observations suivantes du Conseil d'Etat:

- Le Conseil d'Etat ignore si la Commission nationale pour la protection des données a été demandée en son avis. La loi de 2002 dispose en effet en son article 32 que la Commission doit être demandée en son avis sur tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement, et l'accès à d'autres banques de données est certainement un traitement de données personnelles.
- Le ministère des Transports figure à l'arrêté ministériel modifié du 22 novembre 1977 déterminant la liste des administrations et personnes morales de droit public pouvant réclamer le bulletin No 2 du casier judiciaire, pour ce qui est de l'instruction des dossiers, concernant la délivrance, le renouvellement, le retrait ou la restitution des licences et qualifications du personnel navigant de l'aéronautique. Rien ne devrait empêcher d'étendre la communication du bulletin n° 2 à l'ensemble des missions de la Direction de l'aviation civile. Mais le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la consultation, par voie informatique, du casier judiciaire. Le texte sous examen peut certes être considéré comme une « disposition légale » au sens de l'article 8(2) de la loi modifiée du 2

août 2002 précitée. Mais le texte sous examen ne prévoit rien au sujet dudit traitement. Il est évidemment toujours possible à une loi de déroger à une loi antérieure. Le Conseil d'Etat s'est cependant toujours montré opposé aux dérogations à la loi de base de 2002, sous peine de mettre en cause la cohérence de la législation relative à la protection des personnes contre le traitement des données à caractère personnel. Pourquoi d'autres ministères, administrations et services, actuellement visés par l'arrêté ministériel précité du 22 novembre 1977, ne solliciteraient-ils pas également un accès par voie informatique au casier judiciaire? Le recueil exhaustif des condamnations pénales est tenu sous le contrôle de l'autorité publique compétente en la matière. Des consultations par la voie informatique directe échapperaient audit contrôle et le rendraient à la longue illusoire.

- S'agissant de l'accès à d'autres banques de données, le Conseil d'Etat est extrêmement réticent à suivre les auteurs du texte dans la voie préconisée, sous peine de faire de l'interconnexion de données non plus une exception, mais la règle. Actuellement, l'interconnexion doit être expressément prévue par un texte légal (ou être préalablement autorisée par la Commission) et elle doit satisfaire aux conditions énoncées à l'article 16, paragraphe 2 de la loi modifiée de 2002. Si la disposition légale visée par la loi de 2002 devient une clause de style, la protection des données personnelles risque de ne plus être pleinement garantie.

Le Conseil d'Etat préconise en conséquence l'abandon de la disposition sous examen.

Point 7°

Il existe actuellement dans la loi modifiée du 19 mai 1999 un article 19 consacré aux inspections et contrôles.

Les auteurs du projet de loi entendent ajouter un nouvel article 19*bis* à la loi de 1999, consacré aux pouvoirs de contrôle des agents de la Direction de l'aviation civile.

Le Conseil d'Etat n'entend pas s'opposer par principe à une extension des pouvoirs de contrôle de la Direction de l'aviation civile aussi longtemps que la Direction agit en tant qu'autorité administrative. A ce titre, l'immobilisation d'un aéronef, de même que la fermeture partielle ou totale d'un aérodrome, d'un hélicoptère et d'une infrastructure aéronautique peuvent apparaître comme des mesures d'urgence que l'autorité administrative peut prendre. Des problèmes risquent de surgir si ces mesures urgentes de sûreté deviennent de véritables sanctions administratives: c'est le cas de la fermeture définitive d'un aérodrome, etc. par exemple. Pour que l'autorité administrative puisse prendre une telle décision, la loi doit circonscrire avec suffisamment de précision les conditions dans lesquelles une telle décision peut être prise. Il n'est à cet égard pas possible de renvoyer à un règlement grand-ducal pour déterminer ces conditions. Il faudrait encore prévoir des dispositions garantissant les droits de l'opérateur ou de l'exploitant, tout comme il faudrait prévoir les recours. Le recours en annulation, recours de droit commun devant la juridiction administrative, ne saurait être considéré comme suffisant.

D'autres pouvoirs semblent davantage être des pouvoirs de police judiciaire: c'est le cas de l'accès aux installations, locaux, etc.; c'est également le cas pour la « saisie » de documents ou le prélèvement d'échantillons. A l'égard de ces pouvoirs, le Conseil d'Etat réitère ses observations à l'endroit de l'article I, point 17° du projet de loi sous avis: l'article 97 de la Constitution ne saurait se satisfaire de la formule « les agents de la Direction de l'aviation civile agréés par le Directeur ». Il y a par ailleurs le problème des locaux administratifs et professionnels, protégés en principe au même titre que les locaux d'habitation contre les visites, inspections, contrôles, etc.

Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte dans sa teneur actuelle, qui doit impérativement être revu. Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 23 septembre 2008 relatif au projet de loi n° 5819 a) concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) N° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) N° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) N° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE, b) modifiant la loi modifiée du 15 juin 1994, - relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, - modifiant la loi du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses, c) modifiant la loi du 3 août 2005 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses, d) abrogeant la loi modifiée du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (voir le texte proposé à l'endroit de l'article 4) pouvant servir de modèle pour reformuler (sous réserve de préciser encore quels agents entrent en lice pour être agréés) les paragraphes 1^{er} à 3 du texte sous examen.

Point 8°

Le texte entend arrêter différentes modalités d'application du règlement (CE) n° 785/2004. Le texte sous examen institue la Direction de l'aviation civile pour assurer le respect des obligations imposées par le règlement communautaire aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs. Le Conseil d'Etat peut y marquer son accord.

L'article 8, paragraphe 6 du règlement communautaire vise, s'agissant du refus du droit d'atterrir, les transporteurs aériens non communautaires et les exploitants d'aéronefs utilisant des aéronefs immatriculés en dehors de la Communauté. Le Conseil d'Etat recommande, au paragraphe 4 du texte sous examen, de ne pas se départir du texte communautaire.

Au paragraphe 8, il y a impérativement lieu d'écrire « d'un emprisonnement de (huit jours, à moins de retenir un minimum plus élevé) à

un an et d'une amende de (251 euros, à moins de retenir un minimum plus élevé) à 50.000 euros, ou d'une de ces peines seulement ».

Au paragraphe 10, il y a lieu d'écrire « ...le maximum de la peine d'emprisonnement est porté à 2 ans et le maximum de la peine d'amende est porté à 100.000 euros ».

Point 9°

La reconstitution de la carrière du directeur de l'aviation civile ne donne pas lieu à observation.

Article III

Point 1°

Le Conseil d'Etat n'entrevoit pas directement l'intérêt de préciser que l'Etat assume « sous son contrôle et sa responsabilité » la police de l'aéroport. Apparemment, cette modification se situe dans la foulée de la modification à l'article 39 de la loi de 1948 (article I, point 17° du projet de loi sous avis). Comme le Conseil d'Etat préconise d'abandonner la modification audit article, la modification sous examen devient sans objet.

S'agissant du nouvel alinéa 2, le Conseil d'Etat retient que le règlement grand-ducal du 24 août 2007 relatif aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg et aux contrôles de sûreté y applicables (lequel a abrogé le règlement grand-ducal du 23 décembre 2003 auquel il est encore renvoyé dans le commentaire) prévoit déjà en son article 4 que la Police grand-ducale est l'autorité compétente en matière d'octroi de l'autorisation d'accès. Le Conseil d'Etat n'a donc pas d'objections à l'encontre du texte proposé, quitte à préciser ce que signifient les termes « hormis les compétences douanières ». Est-ce que les auteurs du texte ont entendu réserver les compétences de l'Administration compétente en matière douanière? Une telle réserve semble superfétatoire au Conseil d'Etat, dans le contexte de l'octroi des autorisations d'accès.

Point 2°

Sans observation.

Point 3°

Le Conseil d'Etat n'entend pas s'opposer à l'institution du comité de coordination d'exploitation aéroportuaire. Il s'interroge pourtant sur la portée des termes « permettant d'assurer la direction conjointe des opérations aéroportuaires », au regard notamment des compétences dont sont investies par la loi respectivement lux-Airport et l'Administration de la navigation aérienne.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mars 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer