

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.**

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

(21 avril 2009)

Par dépêche du 25 mars 2009, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat en vertu de l'article 19 (2) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat d'une série d'amendements au texte du projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements, adoptés par la commission des Transports de la Chambre des députés, était accompagné d'un commentaire des articles.

A la lettre de saisine du Conseil d'Etat était encore joint, à titre indicatif, un texte coordonné tenant compte des propositions d'amendements de la commission compétente de la Chambre des députés et des propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes. Le Conseil d'Etat se basera sur ledit texte coordonné pour émettre le présent avis complémentaire, et il suivra en particulier, pour l'examen des amendements, la numérotation du texte coordonné. Il ne reviendra en principe plus sur les adaptations du texte qui font directement suite aux observations formulées dans son avis complémentaire du 3 mars 2009 (à titre d'exemple: la suppression proposée de l'ancien point 10° de l'article I).

Article I, point 4°

Les auteurs des amendements procèdent à un nouvel agencement de l'article 7 de la loi modifiée du 31 janvier 1948. Les modifications apportées au texte actuel de la première phrase de l'article 7, qui figurera dorénavant en tant que paragraphe (1) au nouvel article 7, ne donnent pas lieu à observations.

Les amendements aux paragraphes (2) et (3) nouveaux permettent de mieux cerner les redevances susceptibles d'être perçues par les uns et par les autres.

Le Conseil d'Etat part de l'idée que les termes « ainsi que toute autre redevance requise pour assurer l'exploitation aéroportuaire » (s'agissant de l'organisme désigné à l'article 2 de la loi du 26 juillet 2002), et « toute autre redevance requise pour assurer la prestation de services de navigation aérienne » (s'agissant de l'Administration de la navigation aérienne) entendent réserver *in futurum* à l'organisme et à l'administration visés la possibilité de percevoir d'autres redevances, mais que dans l'immédiat seules les redevances expressément référencées seront perçues. La terminologie utilisée pour les redevances susceptibles de venir s'ajouter aux redevances d'ores et déjà visées semble quelque peu inappropriée: tant l'organisme visé à l'article 2 de la loi de 2002 que l'Administration de la navigation aérienne sont tenus, de par la loi, à assurer certaines missions. L'exécution de ces missions n'est pas fonction des redevances perçues (« redevances requises pour assurer... »), les redevances ne sont au contraire susceptibles d'être perçues qu'à raison des prestations effectuées conformément aux missions légales incombant à l'organisme et à l'administration visés. Il vaudrait donc mieux dire « ... toute autre redevance au titre de (alternative: en relation avec) l'exploitation aéroportuaire » et « ... toute autre redevance au titre de (alternative: en relation avec des) prestations de services de navigation aérienne ».

Article I, point 5°

Les modifications opérées tiennent compte des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 3 mars 2009 et ne donnent plus lieu à observations.

Article I, point 7°

Sans observation.

Article I, point 8°

Sans observation.

Article I, point 9°

S'agissant du nouveau paragraphe (1) de l'article 14bis, les auteurs des amendements renvoient à la liste des articles prohibés figurant au point 4 de l'annexe du règlement (CE) N° 820/2008 de la Commission du 8 août 2008 fixant des mesures pour la mise en œuvre des règles communes dans le domaine de la sûreté aérienne. Il reste que le règlement communautaire prévoit des possibilités de dérogation ou d'exemption. Aussi le point 4.1.1 de cette annexe, sous le point 3., dispose-t-il que *la liste des articles prohibés visés au point 4.1.1.1 et les informations relatives aux possibilités de dérogation sont mises à la disposition du public*. Le Conseil d'Etat donne dès lors à considérer s'il ne vaudrait pas mieux inclure dans le libellé de l'alinéa

1^{er} de l'article sous examen les articles qu'il y a en principe lieu de considérer comme articles prohibés par le droit communautaire, la Direction de l'Aviation civile, en tant qu'autorité nationale compétente pour l'application du règlement modifié (CE) n° 2320/2002 devant par ailleurs veiller à une information correcte du public concerné:

« Sera punie ... toute personne transportant à bord d'un aéronef des revolvers, armes à feu et armes, des armes blanches et objets coupants, des instruments contondants, des substances explosives et inflammables et des liquides, prohibés par le droit communautaire ».

S'agissant du nouveau paragraphe (2) de l'article 14bis, le Conseil d'Etat se demande s'il ne vaudrait pas mieux écrire « ... les contrôles de sûreté prévus par le droit communautaire », le point 6.3 de l'annexe du règlement (CE) N° 2320/2002, cité par les auteurs des amendements, disposant que le fret, les messageries et les colis exprès ne sont transportés par air qu'à la condition que les contrôles énumérés par la suite soient appliqués. Il ne s'agit donc pas de contrôles simplement autorisés par le droit communautaire, mais de contrôles imposés par le droit communautaire, même s'il y a possibilité de choix quant aux mesures de contrôle à appliquer.

Article I, point 10°

Sans observation.

Article I, point 12°

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord au nouveau texte de l'article 24ter, sous réserve de deux observations:

La première observation concerne la consignation. Tout comme pour le projet de loi n° 5710, se pose en l'occurrence la question de l'opportunité du maintien de la consignation, alors qu'en cas de refus de verser la consignation, les agents ne disposent d'aucune mainmise sur le contrevenant. Le Conseil d'Etat de renvoyer à ce sujet à son avis complémentaire du 31 mars 2009 relatif audit projet de loi n° 5710. Il propose en conséquence de faire abstraction du paragraphe (8) de l'article 24ter. Se pose de toute façon la question de la conformité au droit communautaire de la disposition figurant sous (8), en ce que le texte n'excepte pas les ressortissants communautaires de son champ d'application. Dans le cadre du projet de loi n° 5710, le Conseil d'Etat a formulé une opposition formelle à l'encontre d'un texte de la même teneur que celui sous examen. Il doit en conséquence en être de même à propos de la présente disposition.

La deuxième observation est plus fondamentale, et elle anticipe les considérations que le Conseil d'Etat développera à l'endroit de l'article I, points 15° et 16°. L'Administration des douanes et accises ne disposant pas d'une compétence générale de police, le Conseil d'Etat propose de réserver à la seule Police grand-ducale le pouvoir de décerner des avertissements taxés. Au texte du paragraphe (1) il y aurait en conséquence lieu de supprimer le bout de phrase « et par les fonctionnaires de l'Administration des douanes et

accises habilités à cet effet par le directeur de l'Administration des douanes et accises. »

Article I, point 13°

C'est à juste titre que les auteurs des amendements relèvent que le Conseil d'Etat ne s'était pas opposé, dans son premier avis, à l'introduction d'un système de détection de l'alcoolémie ou de l'influence de stupéfiants prenant comme modèle les dispositions afférentes de la loi modifiée du 14 février 1955, et qu'il avait même proposé de compléter le dispositif par des contrôles préventifs à l'initiative du Procureur d'Etat. Le premier avis complémentaire du 3 mars 2009 fait état des réflexions plus amples du Conseil d'Etat sur cette question, compte tenu également du fait que depuis l'avis du Conseil d'Etat du 22 mars 2005, la législation en matière de circulation routière a connu des développements considérables (voir la loi du 18 septembre 2007 ayant modifié la loi modifiée du 14 février 1955). De plus, et au regard du projet de loi n° 5906, le dépistage de stupéfiants ne semble pas être aussi évident que ne le laissait entendre la loi du 18 septembre 2007. Aussi le Conseil d'Etat reste-t-il réservé quant à la question de savoir si la voie pour laquelle les auteurs des amendements ont opté est vraiment la meilleure voie à suivre.

Pour ce qui est du texte amendé, il y a lieu de biffer au paragraphe (1) le bout de phrase « , *hors les cas où le minimum de la peine d'emprisonnement ou le maximum de la peine d'amende prévues aux paragraphes (2) et (4) du présent article sont plus élevés,* ». Tout d'abord, le renvoi au paragraphe (4) ne fait pas de sens, dans la mesure où ce paragraphe ne prévoit pas de sanctions aggravées. Ensuite les dispositions pertinentes du paragraphe (2) sont introduites par les termes « Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe... », excluant ainsi de manière expresse les sanctions généralement encourues.

A l'alinéa 2 du paragraphe (2), il y a lieu de redresser le libellé de la phrase qui devra se lire « ... *ou qui, même en l'absence de signes manifestes d'influence d'alcool, a consommé* (au lieu de: lorsqu'il a consommé) *des boissons alcooliques* ».

L'alinéa 3 du paragraphe (2) ne fait pas de sens: on ne peut pas porter le minimum de la peine d'emprisonnement à une durée égale à celle du maximum. Si les auteurs des amendements entendent maintenir la disposition, il y a lieu de prévoir que le minimum est porté à 2 ans.

Au paragraphe (5), alinéa 2, il y a lieu d'écrire « ... des substances visées à l'alinéa 1^{er} (au lieu de: l'article 1^{er}) du paragraphe (4)... », et il y a lieu de redresser le renvoi, les tests standardisés étant prévus, non par l'alinéa 1^{er}, mais par l'alinéa 3 du paragraphe (4).

Au paragraphe (6) il y a lieu d'écrire « instantanément » au lieu de « instamment ». Il faudra encore prévoir qu' « Il en est de même lorsque la personne visée refuse de se soumettre aux tests prévus ».

Article I, points 14°, 15° et 16°

Le nouveau point 14° ne donne pas lieu à observation.

Au point 15° (nouvel article 39bis), il n'est pas possible de se référer aux « officiers de police judiciaire » de l'Administration des douanes et accises. Le texte pose de toute façon un sérieux problème d'articulation des compétences des différents intervenants: en règle générale, le pouvoir de constater les infractions aux lois et règlements appartient à la Police. Le législateur peut charger d'autres fonctionnaires de pouvoirs de police judiciaire, y compris le pouvoir de constater des infractions. Le Conseil d'Etat part de l'idée qu'il n'est pas dans les intentions des auteurs (ni du projet de loi originaire, ni des amendements) de voir conférer des pouvoirs de police générale à l'Administration des douanes et accises. Cette Administration exerce à l'aéroport ses compétences douanières, mais non pas des compétences de police générale. Autrement, il y aurait un risque d'incohérence notamment avec l'article III, point 1° du projet de loi amendé.

Le Conseil d'Etat propose dès lors d'écrire: « Outre les officiers et agents de police judiciaire de la Police grand-ducale, les fonctionnaires de la carrière supérieure de la Direction de l'aviation civile constatent, par des procès-verbaux, les infractions à la présente loi et aux règlements d'application ». Si la Chambre des députés estimait néanmoins nécessaire de réserver à l'Administration des douanes et accises des pouvoirs de police judiciaire, accessoirement à ses compétences douanières, le texte du paragraphe (1) pourrait être complété par un deuxième alinéa disposant que « Ce même pouvoir revient aux agents de l'Administration des douanes et accises qui, dans l'exercice de leurs compétences douanières, viennent à constater des infractions à la présente loi ou aux règlements d'exécution. »

Au paragraphe (3) du nouvel article 39bis, il y a lieu d'écrire au dernier alinéa « L'article 458 du Code pénal leur est applicable ».

Dans le cadre du point 16°, il y a lieu de ne viser au paragraphe 1^{er} de l'article 39ter que les fonctionnaires visés à « l'article 39bis, paragraphe (1), alinéa 1^{er} », (dans l'hypothèse où la Chambre des députés décide de maintenir certains pouvoirs de police à l'Administration des douanes et accises), les pouvoirs de contrôle de l'Administration des douanes et accises étant réglés par la loi générale des douanes.

Le point b) du paragraphe (3) de l'article 39ter nouveau est à reformuler, alors que dans la teneur proposée, le texte est inintelligible. Il y a lieu d'écrire « *à prélever ou à faire prélever, aux fins d'examen et d'analyse, des échantillons de produits, matières, substances, articles ou pièces en relation avec la sécurité et la sûreté aériennes. Une partie de l'échantillon, cachetée et scellée, est remise à l'exploitant...*(suit le reste du texte proposé).

Article I, point 17°

Le Conseil d'Etat admet que les critères de qualification et de formation initiale et récurrente des agents de sûreté ne se rapportent pas à une profession proprement dite, mais à l'exécution de missions de sûreté par certains membres du personnel de l'entité gestionnaire de l'aéroport ou des opérateurs aériens. Il peut donc se déclarer d'accord à voir préciser ces critères par voie de règlement grand-ducal.

Au troisième alinéa du paragraphe (1) de l'article 39quater, il se recommanderait de remplacer l'adjectif «(de manière) concise» par « précise ».

Article I, point 19°

Sans observation, sauf qu'au paragraphe (3) du nouvel article 43 il y a lieu d'écrire: « ou à celui de leur équipement de mobilité ... », ainsi que tel est le cas dans le document parlementaire n° 5273¹³ entre-temps publié.

Article II, point 2°

Le nouveau texte ne suscite pas de plus amples observations du Conseil d'Etat.

Article II, point 4°

Le onzième tiret nouveau est toujours à supprimer: les articles 39bis et 39ter de la loi modifiée de 1948 (voir l'article I, points 15° et 16° ci-dessus) confèrent des pouvoirs de police judiciaire aux fonctionnaires du cadre supérieur de la Direction de l'Aviation civile. Aux termes de l'article 15 du Code d'instruction criminelle, les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois. Il n'est aucunement nécessaire de faire état, au titre des missions de la Direction de l'Aviation civile, et sous une forme par ailleurs cryptique, de l'attribution de tels pouvoirs à certains fonctionnaires de ladite Direction. Il n'est pas non plus nécessaire de rappeler les dispositions de l'article 23 (2) du Code d'instruction criminelle comme faisant partie des missions de la Direction. S'agissant du contrôle administratif, c'est également à la loi de déterminer spécifiquement les pouvoirs s'y rattachant: là encore il n'est d'aucune utilité de compléter l'énoncé des missions de la Direction.

Article II, point 5°

Il suffit d'écrire « Les attributions, compétences et missions de surveillance et de contrôle du service aéronautique du Ministère des Transports sont exercées par la Direction de l'aviation civile. »

Article II, point 7°

L'alinéa 1^{er} de l'article 19ter envisage des mesures d'urgence à des fins de remise en état. Le Conseil d'Etat s'interroge sur le sens et la portée des termes « remise en état ». Il s'agit d'une notion qui est reprise du Code du travail (article L. 614-6.), où elle est à resituer dans le contexte de la sécurité et de la santé des travailleurs sur le lieu du travail.

Le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne vaudrait pas mieux parler simplement des « mesures d'urgence nécessaires pour assurer l'application ou faire cesser la violation des lois ou des règlements en relation avec la sûreté et la sécurité aériennes ».

Au deuxième alinéa du nouvel article 19ter il y a lieu d'écrire « ...qu'il peut avoir un motif raisonnable de considérer... ».

S'agissant de l'immobilisation d'un aéronef, les auteurs procèdent à un renvoi aux articles 13 à 15 de la loi du 23 avril 2008 ayant pour objet la transposition de la directive 2004/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires. Cette façon de procéder peut être problématique, dans la mesure où dans le cadre de l'article sous examen, un recours en réformation est ouvert contre « toutes les décisions administratives », alors que la loi de 2008 ne prévoit pas un tel recours en réformation.

Article II, point 8°

Les auteurs des amendements n'ont pas tenu compte des observations du Conseil d'Etat, concernant le paragraphe (8): il y a impérativement lieu de fixer le minimum de la peine d'emprisonnement encourue, de même que le minimum de l'amende encourue. Il y aura donc lieu d'écrire « ... d'un emprisonnement de huit jours à un an, et d'une amende de 251 à 50.000 euros, ou d'une de ces peines seulement ... ».

Article III, point 1°

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 avril 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer