

Projet de loi

portant modification de la loi du 16 août 2010 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et transposant la directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 du Parlement européen et du Conseil concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne

Avis du Conseil d'État

(5 juillet 2016)

Par dépêche du 24 mars 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière et d'une version coordonnée du projet de loi.

Considérations générales

Les auteurs expliquent vouloir modifier la loi du 16 août 2010 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne suite à un audit de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne (ci-après « AESA ») en 2013. Celle-ci aurait relevé une non-conformité du Luxembourg par rapport au régime des sanctions applicables aux prestataires de service de navigation aérienne et plus précisément l'absence de moyens pour l'autorité de surveillance de sanctionner les prestataires de service de navigation aérienne en cas de non-respect des réglementations européennes. Aucun élément relatif à cet audit n'est joint au dossier.

Les auteurs expliquent encore que l'autorité de surveillance du secteur aérien au Luxembourg, c'est-à-dire la Direction de l'aviation civile (ci-après « DAC »), de même que l'Administration de la navigation aérienne, (ci-après « ANA »), sont toutes deux des administrations publiques « démembrements de l'État sans aucune personnalité juridique propre », pour conclure que le seul moyen de prévoir des sanctions dissuasives serait l'institution de sanctions administratives.

La loi précitée du 16 août 2010 a introduit en son article 11 de telles sanctions administratives. Toutefois, ces sanctions ne s'appliquent pas à toutes les infractions aux règles européennes ce qui serait critiqué par l'AESA.

La loi en projet ne fait que renforcer un système de sanctions juridiquement impossible.

À cet égard, le Conseil d'État tient à réitérer ici sa remarque faite dans ses avis du 18 décembre 2009¹ et 4 mai 2010², à savoir « que les sanctions administratives prévues par le projet de loi correspondent à la situation où les prestataires de services aériens seraient, en raison d'une libéralisation du marché, des agents économiques privés. Or, les services visés par le texte sous avis sont actuellement assurés par l'Administration de la navigation aérienne. Eu égard à cet état de fait, le Conseil d'État aurait préféré un régime se fondant sur l'application de sanctions disciplinaires, d'ailleurs déjà existant dans la Fonction publique, aux agents enfreignant la loi. Le système de sanctions inventé par les auteurs du projet sous examen n'est de toute façon pas envisageable dans la mesure où une administration ne peut pas infliger une sanction administrative à une autre administration, étant donné que par définition ces entités ne sont pas dotées de la personnalité juridique ».

L'examen de l'article unique se fait sous réserve des observations formulées ci-avant.

Examen de l'article unique

L'article unique sous avis entend remplacer le libellé de l'article 11 de la loi précitée du 16 août 2010.

Paragraphe 2 du nouvel article 11

Les auteurs ne définissent pas certaines notions mentionnées dans le paragraphe sous avis, à savoir les notions de « contrôle », d'« audit », d'« inspection de standardisation » et d'« enquête dans les entreprises », alors même qu'ils estiment nécessaire de les définir dans le commentaire des articles. La notion de « plan d'action corrective » n'est définie nulle part. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, pour cause d'incompatibilité avec le principe de la légalité des incriminations et des peines consacré par les articles 12 et 14 de la Constitution, à ce que ces définitions-soient insérées dans le corps même du projet de loi.

Paragraphe 3 du nouvel article 11

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement, pour les raisons évoquées au paragraphe 2, à la définition du terme « consigne de sécurité », lequel est bel et bien défini par les auteurs dans le commentaire des articles, mais non dans le corps du projet de loi.

Paragraphe 4 du nouvel article 11

Les auteurs se réfèrent à un « certificat de prestataire de services de navigation aérienne », notion qui est définie à l'article 7 du règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen (règlement sur la fourniture de services). Or, l'article 2 de la loi précitée du 16 août 2010 fait état de la notion de « licence », définie comme suit : « un

¹ Avis du Conseil d'État du 18 décembre 2009 (n°s CE : 48.484 et 48.485, p.2)

² Avis complémentaire du Conseil d'État du 4 mai 2010 (n° CE : 48.484, p.4)

certificat qui autorise son titulaire légal à assurer des services de contrôle de la circulation aérienne conformément aux qualifications et mentions qu'il comporte ». Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que cette incohérence soit éliminée du texte, cette dernière étant source d'insécurité juridique en ce qui concerne la détermination exacte des faits incriminés et n'est, partant, pas conforme au principe de la légalité des incriminations inscrit à l'article 12 de la Constitution. S'il s'agit d'un autre certificat, le Conseil d'État exige que ce terme soit défini dans la loi.

Paragraphe 6 du nouvel article 11

Le Conseil d'État renvoie à sa remarque formulée à l'endroit du paragraphe 2. Il s'interroge encore quant à l'utilité de ce paragraphe, étant donné que le paragraphe 2, alinéa 2, devrait couvrir cette éventualité. S'y ajoute que l'établissement d'une différence entre l'infraction prévue au paragraphe 2, alinéa 2 (non application des mesures prévues au plan d'actions correctives), et celle prévue au paragraphe 6 (non-respect des dates convenues au plan d'actions correctives pour remédier aux non-conformités) risque d'être difficile, voire impossible à appliquer et ce alors même que les deux paragraphes prévoient deux sanctions d'un niveau de gravité différent. Finalement, aucune explication n'est fournie concernant la différence de terminologie utilisée dans les paragraphes 2 et 6. Au paragraphe 2, il est fait état de « non-conformités constatées par la Direction de l'Aviation Civile lors de ses contrôles, audits ou inspections ou par l'Agence européenne de la sécurité aérienne lors de ses inspections de normalisation ou enquêtes dans les entreprises », alors que le paragraphe 6 se réfère seulement aux « non-conformités constatées par l'Agence européenne de la sécurité aérienne ou par la Direction de l'Aviation Civile ». Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, à ce que le paragraphe 6 en son état actuel soit supprimé et ce pour les raisons d'insécurité juridique évoquées ci-dessus.

Paragraphe 7 du nouvel article 11

Le Conseil d'État renvoie à sa remarque formulée à l'endroit des paragraphes 2, 3 et 6. La notion de « système fonctionnel » n'est pas définie dans le corps du projet de loi.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Le préambule est à omettre. Contrairement aux projets de règlement ou d'arrêté, qui doivent obligatoirement être munis d'un préambule, il y a lieu d'en faire abstraction dans les projets de loi. Le préambule est seulement ajouté au même moment que la suscription et la formule de promulgation.

Article unique

Dans le texte proposé pour l'article 11 de la loi du 16 août 2010 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et transposant la directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 du Parlement européen et du Conseil concernant une licence communautaire de contrôleur de la

circulation aérienne, il convient d'écrire au paragraphe 1^{er}, conformément à l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 portant constitution des Ministères, « le ministre ayant la Navigation et les Transports aériens dans ses attributions, désigné ci-après « le ministre » ».

Suite à la formule abrégée employée au paragraphe 1^{er}, il est possible de remplacer aux paragraphes 2 à 7 les mots « ministre ayant les transports aériens dans ses attributions » par « ministre ».

Toujours aux paragraphes 2 à 7, il est indiqué d'écrire « 2.500 [ou 1.250] à 10.000 euros » au lieu de « 2.500 euros [ou 1.250 euros] à 10.000 euros ».

Aux paragraphes 2, 3, 6 et 7, il faut écrire « Direction de l'aviation civile ».

Au paragraphe 8, les mots « paragraphes précédents » sont à remplacer par « paragraphes 1^{er} à 7 ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 juillet 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes