

CONSEIL D'ÉTAT

=====

N° CE : 51.362

N° dossier parl. : 6895

Projet de loi

portant modification de

- 1) la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne ;
- 2) de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

Avis du Conseil d'État

(15 juillet 2016)

Par dépêche du 14 octobre 2015, 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.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints l'exposé des motifs, le commentaire des articles, la fiche d'évaluation d'impact, la fiche financière ainsi que le texte coordonné.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est parvenu au Conseil d'État par dépêche du 25 mars 2016.

Par dépêche du 30 juin 2016, le Conseil d'État a été saisi d'un amendement gouvernemental élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique tend à modifier la loi précitée du 21 décembre 2007 en substituant la désignation de l'Administration de la navigation aérienne à celle de « Administration de l'aérodrome et de la navigation aérienne ».

Il est en outre prévu de modifier la loi précitée du 31 janvier 1948 en y insérant un nouvel article *4bis* afin de tenir compte de la réglementation européenne en la matière.

Quant à l'amendement gouvernemental, celui-ci tend à supprimer du projet de loi une disposition à caractère individuel concernant la procédure de nomination définitive du directeur faisant fonction.

Examen des articles

Article I^{er}

Point 1^o

Les auteurs ont choisi de modifier l'article 1^{er} de la loi précitée du 21 décembre 2007 dans son intégralité, alors qu'il aurait suffi de remplacer la dénomination de l'« Administration de la navigation aérienne » par celle de l'« Administration de l'aérodrome et de la navigation aérienne ».

Par ailleurs, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que le règlement 139/2014 UE¹ définit à son article 2, point 1, le terme « aérodrome » comme une « surface définie (comprenant tout bâtiment, installation et matériel), sur terre ou sur l'eau, ou sur une structure fixe, en mer fixe ou flottante, destinée à être utilisée, en totalité ou en partie, pour l'arrivée, le départ et les évolutions en surface des aéronefs ; ». Sont donc à considérer comme « aérodrome » également les surfaces d'atterrissage des hélicoptères ainsi que les aires de décollage et d'atterrissage des avions de loisir. Si les auteurs visent un seul des aérodromes existants comme rentrant dans les compétences de l'administration, il faudrait le désigner de façon univoque afin d'éviter tout malentendu éventuel. La formulation de la plupart des missions de l'administration laisse en effet sous-entendre que les auteurs visent un seul aérodrome puisqu'ils ont recours au singulier « de l'aérodrome ». Seul le point a) peut prêter à confusion étant donné qu'il dispose que « [le] terme générique ATC désigne le service du contrôle régional, le service du contrôle d'approche respectivement le service du contrôle d'aérodrome » en ce que cette dernière expression pourrait être lue comme s'appliquant à chaque aérodrome existant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Point 2^o

L'observation faite ci-dessus quant au remplacement intégral d'un article vaut également à l'endroit du point 2^o. Les auteurs ont choisi de modifier l'intégralité de l'article 2^o, alors qu'il aurait suffi de modifier les points c), d), j), k), i), m), q) s) et d'ajouter un nouveau point t) à l'article 2 de la loi actuelle.

Au point t), concernant l'utilisation du terme « notamment », il est rappelé que ce terme est à éviter dans un texte normatif. Son utilisation est en effet susceptible de faire naître dans certains cas une insécurité juridique, voire l'arbitraire, alors qu'il pourrait laisser entendre que l'autorité peut agir ou compléter le texte législatif à sa guise. En l'occurrence, comme le terme tel que proposé a pour but d'illustrer un principe établi par le texte en lui-même, il est à écarter comme étant superfétatoire, vu qu'une énonciation d'exemples est sans réel apport normatif.

¹ Règlement (UE) n° 139/2014 de la Commission du 12 février 2014 établissant des exigences et des procédures administratives relatives aux aérodromes conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

Point 4°

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que l'administration n'est pas revêtue de la personnalité juridique et ne peut de ce fait pas, de façon autonome, conclure des conventions. La dernière phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 4 à modifier énonce, par ailleurs, que « les actes [de l'administration] doivent être au préalable formellement approuvés par le ministre ». Le Conseil d'État demande à ce que le paragraphe 1^{er} soit reformulé de façon à prévoir que les conventions soit passées par l'État du Grand-Duché de Luxembourg représenté par le ministre et non pas par l'administration, laquelle, comme il vient d'être évoqué, ne possède pas la personnalité juridique, ceci afin qu'il soit clair que c'est l'État qui est le contractant.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs sur la circonstance que les missions de l'ANA, qui comportent l'exercice de compétences légales de police, ne peuvent pas être confiées à des tiers par voie de convention. Les dispositions légales qui attribuent des pouvoirs de police à une autorité déterminée, sont, en effet, toujours d'ordre public, et l'article 6 du Code civil interdit de déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public. Pour le reste, les conventions projetées sont à considérer comme des marchés publics de services.

Point 5°

La dernière phrase de l'article 6, paragraphe 2, alinéa 3 est à supprimer pour être superfétatoire.

Point 6°

Le Conseil d'État propose de rédiger la nouvelle disposition de l'article 21 de la loi précitée du 21 décembre 2007 de la manière qui suit :

« Dans tous les textes de lois et de règlements, la référence à l'administration de l'Aéroport ou à l'Administration de la navigation aérienne s'entend comme référence à l'Administration de l'aérodrome et de la navigation aérienne. La référence respectivement au directeur ou au directeur adjoint de l'Administration de l'aéroport ou de l'Administration de la navigation aérienne s'entend comme référence respectivement au directeur ou au directeur adjoint de l'Administration de l'aérodrome et de la navigation aérienne.

Dans tous les textes de lois et de règlements, la référence aux services de l'administration s'entend comme référence aux départements de l'administration. »

Point 7°

Il faut écrire :

« Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de l'aérodrome et de la navigation aérienne ».

Article II

Sans observation.

Article III et amendement gouvernemental

L'amendement gouvernemental du 30 juin 2016 supprime l'article III du projet de loi. Le Conseil d'État n'a dès lors pas d'observation à formuler.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Lorsqu'une disposition modificative vise à remplacer l'intégralité d'un article, il est conseillé de faire précéder le texte nouveau de l'indication du numéro d'article correspondant qui est souligné au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Intitulé

Selon l'intitulé, il s'agirait d'un avant-projet de loi. Tel ne saurait toutefois être le cas en ce que le Conseil d'État est saisi uniquement de projets de loi qui ont obtenu l'approbation du Gouvernement en conseil.

Les auteurs ont omis de procéder à la modification de l'intitulé de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne, telle qu'elle résulte de l'article 1^{er} du projet sous avis. Ladite modification est dès lors à prévoir au point 1^o, décalant et renumérotant par conséquent les points suivants du projet de loi.

Il convient, par ailleurs, de supprimer *in fine* des points 1) et 2), les points-virgules.

Article I^{er}

Point 2^o

Au point s), il convient de préciser qu'il s'agit 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. Par ailleurs, *in fine* du point s), il faut remplacer le point final par un point-virgule, alors qu'au point t), le point-virgule est à remplacer par un point final.

Point 3^o

La disposition telle que libellée peut porter à confusion. Il est dès lors conseillé de la reformuler de la manière qui suit :

« À l'article 3, à l'article 6, paragraphes 1^{er} et 3, à l'article 9 et à l'article 11, paragraphe 2, de la même loi, le terme « service » est remplacé par celui de « département ».

Point 5^o

Une erreur s'est glissée dans la première phrase du libellé. Il faut en effet écrire correctement :

« À l'article 6, paragraphe 2, de la même loi, il est inséré un troisième tiret qui contient la disposition suivante : »

Au point t) du *point 2*, il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil ».

Au point 4, lettre s), il y a lieu de remplacer le point *in fine* par une virgule ou un point-virgule.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 juillet 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes