CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 52.980

Projet de règlement grand-ducal

déterminant l'organisation de l'Administration de la navigation aérienne

---

Avis du Conseil d'État

(11 décembre 2018)

Par dépêche du 6 juillet 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 2 août 2018.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de déterminer l'organisation de l'Administration de la navigation aérienne. Il tire sa base légale de l'article 3 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne.

Le règlement grand-ducal en projet modifie la structure de l'Administration de la navigation aérienne, ci-après l'« administration ». Il procède en même temps au réagencement des missions des différentes entités qui la composent. La restructuration de l'administration et le réagencement des compétences sont nécessaires, plus particulièrement, afin de délimiter avec précision les missions de l'administration par rapport à celles de l'exploitant de l'aérodrome, en l'occurrence la société « lux-Airport », et de satisfaire ainsi aux exigences de la législation européenne en matière de gestion des aérodromes[1].

Examen des articles

Article 1er

L'article 1er énumère les sept départements qui composent l'administration.

Certains départements sont divisés en services. La notion de département qui remplace la notion actuelle de service en tant qu'entité

[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.

structurante de l'administration, a été introduite dans la loi précitée du 21 décembre 2007 par la loi du 1er août 2018 portant modification de 1) la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne ; 2) la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Dans sa structure actuelle, résultant du règlement grand-ducal du 13 juin 2012 déterminant l'organisation de l'Administration de la navigation aérienne, l'administration est composée de services dont certains sont transformés en départements, alors que d'autres sont intégrés en tant que services dans un département.

Il y a lieu de noter, plus particulièrement, l'ajout d'un nouveau département dénommé « département des finances ». Le département du contrôle de la circulation aérienne, ci-après le « département ATC », regroupe, quant à lui, les services d'approche au radar et tour de contrôle. Il est encore créé un département technique qui comprend les services communication, navigation, surveillance et électrotechnique, lesquels sont déjà prévus par le texte actuellement en vigueur, ainsi que le service informatique et la cellule certification technique et support projets, introduits par le projet sous revue. S'y ajoute, en outre, le département météorologique, composé du service météorologique et du service technique, ainsi que le département « certification ». Le « service aérodrome » et le « service incendie et sauvetage », prévus par le règlement grand-ducal précité du 13 juin 2012, ne figurent plus parmi les départements et services énumérés à l'article 1er du texte sous revue. Les missions jadis dévolues au « service aérodrome » relèvent désormais des missions de l'exploitant de l'aérodrome, alors que celles dévolues au « service incendie et sauvetage » sont assumées par le Corps grand-ducal d'incendie et de sauvetage (CGDIS).

L'alinéa 2 de l'article sous revue précise que chaque département est dirigé par un chef de département, à l'exception du département ATC.

Le département ATC est dirigé par les chefs des services d'approche au radar et tour de contrôle. D'après l'exposé des motifs, la raison du choix de réunir les deux services dans un même département est que ces services exercent le même métier. Le choix de ne pas en confier la direction à un chef de département unique, mais aux deux chefs de service, est motivé par la prise en compte des spécificités des deux services tant dans la formation des aiguilleurs du ciel que dans l'exercice pratique de leurs fonctions, ainsi que par le souci de garantir l'équilibre entre les deux services. Le Conseil d'État comprend que la direction du département n'est pas confiée, de manière collégiale, aux deux chefs de service, mais à chacun d'eux à raison du service à la tête duquel il est placé, de sorte qu'en pratique, du point de vue de la gouvernance, les deux services fonctionnent chacun comme un département de l'administration.

Il convient de relever qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 3, alinéa 1er, de la loi précitée du 21 décembre 2007, « [l]a gestion des différents départements prévus par l'organisation interne est assurée par un chef de département, assisté, en cas de besoin, par un chef de département adjoint, désignés par le directeur ». En disposant que le département ATC « est dirigé par les chefs des services d'approche au radar et tour de contrôle », l'article 1er, alinéa 2, du règlement grand-ducal en projet n'est pas conforme à la base légale et risque de ce fait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

L'alinéa 2 dispose encore que « [c]haque chef de département est chargé d'assurer le maintien des certifications selon les normes nationales, internationales et européennes ». Aux termes de l'article 9, lettre b), du règlement grand-ducal en projet, c'est le « département certification » qui est chargé « d'assurer le maintien des certifications nécessaires aux missions de l'ANA [Administration de la navigation aérienne] en particulier celui de prestataire de services de navigation aérienne ». Le Conseil d'État demande aux auteurs de clarifier les responsabilités en matière de maintien des certifications, en précisant dans ce domaine les rôles respectifs, d'une part, du « département certification » et de son chef et, d'autre part, des chefs des autres départements.

Finalement, le Conseil d'État suggère de supprimer à l'article 1er, alinéa 2, du règlement grand-ducal en projet les termes « qui en rapporte au directeur » pour être redondants par rapport à la base légale qui prévoit de manière générale, à son article 6, que « [l]'administration est placée sous l'autorité d'un directeur […] ».

Article 2

L'article 2 traite de la direction de l'administration.

Il est à noter que la mission d'établir les propositions budgétaires et de surveiller l'exécution du budget, inscrite à l'article 2 du règlement grand-ducal précité du 13 juin 2012, actuellement en vigueur, ne figure plus parmi les missions explicites de la direction. Aux termes de l'article 3 du règlement grand-ducal en projet, l'élaboration du budget figure désormais parmi les missions du département des finances, nouvellement créé. Même si la mission consistant dans la surveillance de l'exécution du budget ne figure plus explicitement parmi les missions ni de la direction ni d'aucun autre département de l'administration, elle incombe cependant toujours, de manière implicite, à la direction.

Il y a encore lieu de souligner que la mission d'assurer le développement des systèmes de gestion de la sécurité, de la qualité, de la sûreté, de la performance et de tout autre système requis ne fait plus non plus partie des missions explicites de la direction. Il en est de même de la mission consistant dans le développement du système informatique de l'administration. Ces missions sont, aux termes des articles 3 à 9 du règlement grand-ducal en projet, réparties entre les différents départements de l'administration.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Article 3

L'article 3 énumère les missions du département des finances, nouvellement créé.

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 énoncent respectivement les missions du « département administratif » et du « département des opérations aéronautiques ».

Les articles sous revue n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Article 6

L'article 6 énonce les missions du « département du contrôle de la circulation aérienne ».

Le Conseil d'État renvoie à ses observations au sujet de la gouvernance du département, formulées à l'endroit de l'article 1er, alinéa 2, du règlement grand-ducal en projet.

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 7

L'article 7 énonce les missions du « département technique » qui comprend le « service communication, navigation et surveillance (CNS) », le « service électrotechnique », le « service informatique », ainsi que la « cellule certification technique et support projets ».

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Article 8

L'article 8 énonce les missions du « département météorologique ».

Le Conseil d'État réitère à l'égard de l'article sous revue l'observation déjà formulée à l'endroit de l'article 6 concernant la cohérence interne du projet sous revue. Ici encore, il y a lieu d'adapter, par analogie à l'article 7 relatif au département technique, l'article sous revue afin d'y ajouter les deux services énumérés à l'article 1er, en l'occurrence le service météorologique et le service technique.

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 9

L'article 9 énonce les missions du « département certification ». En ce qui concerne les missions de ce département, le Conseil d'État renvoie encore une fois aux observations formulées à l'endroit de l'article 1er, alinéa 2. Il demande aux auteurs de vérifier si les missions en question ne se recoupent pas avec celles incombant en matière de certification à la « cellule certification » du « département technique » ou aux chefs des différents départements.

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 10 selon le Conseil d'État

Il y a lieu de relever que le projet de règlement sous revue remplacera le règlement grand-ducal du 13 juin 2012 déterminant l'organisation de l'Administration de la navigation aérienne, qui ne fait toutefois pas l'objet d'une abrogation formelle par le projet sous avis. Il est rappelé qu'il est indispensable que chaque nouvel acte procède à l'abrogation formelle de l'ensemble des actes de même nature qui sont censés devenir sans objet du fait de son entrée en vigueur ou susceptibles d'être remplacés. La seule abrogation implicite, résultant de la contrariété ou de l'incompatibilité du nouvel acte avec l'ancien, ne répond pas aux critères de sécurité juridique. Partant, afin d'assurer la sécurité juridique, il convient de compléter le règlement grand-ducal en projet par une disposition abrogatoire libellée comme suit :

> « **Art. 10.** Le règlement grand-ducal du 13 juin 2012 déterminant l'organisation de l'Administration de la navigation aérienne est abrogé. »

Article 10 (article 11 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue est à renuméroter en article 11. Il n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,…) et non pas à des lettres alphabétiques. L'emploi de tiret est également à éviter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Il n'est pas indiqué de faire figurer des abréviations ou de mettre des termes ou des références entre parenthèses dans le dispositif.

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Préambule

Au premier visa, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi portant création de l'Administration de la navigation aérienne, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Partant, il faut écrire :

> « Vu l'article 3 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne ; ».

Il faut, en outre, écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Article 1er

À la phrase liminaire, après le terme « ci-après », il est indiqué de mettre le terme « administration » entre guillemets.

En ce qui concerne le quatrième tiret, il est rappelé qu'il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses. Par conséquent, il est suggéré d'écrire :

> « le département du contrôle de la circulation aérienne, ci-après « département ATC », […]. »

Article 2

À l'alinéa 1er, deuxième phrase, le terme « administration » est à écrire avec une lettre initiale minuscule, conformément à la forme abrégée introduite à l'article 1er.

À l'alinéa 2, il convient de veiller à l'utilisation cohérente des diverses dénominations des départements et services. Partant, il y a lieu de remplacer les termes « des services Approche et Tour » par les termes « des services d'approche au radar et tour de contrôle ».

Article 5

Le Conseil d'État constate qu'à la lettre h), il est fait usage des termes anglais « AIS/AIM (Aeronautical Information Services / Aeronautical Information Management) » et « ATS (Air Traffic Services) Reporting Office ». Il est signalé que le recours à des termes ou expressions d'une langue étrangère est à écarter, dès lors qu'il existe un terme ou une expression équivalents dans la langue française. Toutefois, si les auteurs estiment qu'il est nécessaire de recourir spécifiquement à ces termes anglais, il convient de les faire suivre par un terme équivalent en langue française.

À la lettre k), il convient de remplacer la forme abrégée « ANA » par le terme « administration ».

Article 7

Concernant la deuxième phrase liminaire de l'alinéa 1er, il est rappelé qu'il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses. Par conséquent, il est suggéré d'écrire :

> « le service communication, navigation et surveillance, ci-après « service CNS », […] ».

Le Conseil d'État rappelle qu'il est indiqué de faire précéder les différentes phrases liminaires de numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,…).

À l'alinéa 1er, lettre c), en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Cette observation vaut également pour l'article 8, lettre d).

À l'alinéa 1er, lettre h), il y a lieu de remplacer le point final à la suite du terme « aéronefs » par un point-virgule.

À l'alinéa 3, il convient, dans un souci de cohérence interne, d'adapter la dénomination du service informatique en supprimant les termes « et réseau » au motif que ces derniers ne sont pas repris à l'article 1er qui a pour objet d'énumérer les différents départements et services. À la lettre a), il faut écrire « Centre des technologies de l'information de l'État » avec des lettres « t » et « i » minuscules.

Article 9

À la lettre b), il y a lieu de remplacer la forme abrégée « ANA » par le terme « administration ».

Article 10

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Finalement, le terme « officiel » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 11 décembre 2018.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Georges Wivenes