CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 52.997

Projet de règlement grand-ducal

concernant les certificats médicaux et les taxes relatifs aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne

---

Avis du Conseil d'État

(15 février 2019)

Par dépêche du 13 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, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

Considérations générales

D'après son préambule, le règlement grand-ducal en projet sous avis est censé exécuter six lois, dont une en projet, ainsi qu'un règlement européen.

Il poursuit deux objectifs, à savoir : d'une part, déterminer l'organe compétent pour la délivrance des attestations médicales pour les contrôleurs de la circulation aérienne, en application du règlement (UE) n° 2015/340 de la Commission du 20 février 2015 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux licences et certificats de contrôleur de la circulation aérienne conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la Commission et abrogeant le règlement (UE) n° 805/2011 de la Commission, et, d'autre part, fixer les taxes dues pour les prestations en relation avec la loi en projet relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de services de la navigation aérienne[1].

Toutefois, les actes législatifs et réglementaires cités au préambule ne sont pas tous pertinents pour servir de base légale au projet de règlement grand-ducal sous revue.

Ainsi, ni la loi modifiée du 21 décembre 2007[2] ni la loi du 25 mars

---

[1] Avis du Conseil d'État de ce jour concernant le projet de loi relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de services de la navigation aérienne (dossier parl. n° 7344).
[2] Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne.

1948[3], ni la loi du 28 novembre 1961[4], ni la loi modifiée du 19 mai 1999[5] ne contiennent de disposition pouvant servir utilement de fondement légal à un règlement grand-ducal, soit en vue de déterminer l'autorité compétente pour la délivrance des certificats médicaux, soit en vue de la perception de taxes en relation avec la délivrance des licences. Au préambule du règlement grand-ducal en projet, les références faites à ces lois sont dès lors à omettre comme étant superfétatoires.

L'article 7 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, également mentionné au préambule, prévoit en son paragraphe 3, alinéa 1er, lettre b), la possibilité de percevoir une taxe en relation avec l'émission, la validation, le renouvellement et la revalidation des licences et des qualifications des contrôleurs de la circulation aérienne. Le paragraphe 3, alinéa 2, précise que le montant ainsi que les modalités de perception sont fixés par règlement grand-ducal. Le paragraphe 3, alinéa 3, fixe un plafond de 50 000 euros. Le paragraphe 3, alinéa 4, attribue la perception de la taxe à la société anonyme « Agence Luxembourgeoise pour la Sécurité Aérienne (ALSA) ». Il est à noter que les taxes en question ne constituent pas des redevances, puisqu'il ne s'agit pas de la rémunération d'un service librement accepté, mais constituent des taxes de quotité qui font partie de la catégorie des impôts, puisqu'il n'existe pas d'équivalence entre le coût du service soumis à taxe et le prélèvement opéré[6]. Les taxes faisant l'objet de l'article sous revue relèvent dès lors de la matière réservée à la loi formelle par l'article 99 de la Constitution, de sorte que la base légale doit être conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, ce qui, aux yeux du Conseil d'État, est le cas en l'espèce. La référence à l'article 7 de la loi précitée du 31 janvier 1948 peut dès lors être maintenue comme fondement légal de la taxe en projet.

En ce qui concerne la loi en projet précitée relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne, il faut noter que celle-ci ne fournit pas non plus de fondement légal à un règlement grand-ducal que ce soit pour désigner l'organisme compétent pour la délivrance des certificats médicaux ou que ce soit en matière de taxes. La référence à la loi en projet est donc également à omettre du préambule du projet de règlement grand-ducal sous revue.

Pour ce qui est finalement du règlement (UE) n° 2015/340 précité, il est à noter que celui-ci ne prévoit pas la perception de taxes, mais règle en détail les questions de la délivrance, de la prorogation et du renouvellement

---

[3] Loi du 25 mars 1948 relative à l'adhésion du Grand-Duché de Luxembourg à la Convention relative à I'Aviation Civile Internationale et à I'Accord relatif au Transit des Services Aériens Internationaux, établis le 7 décembre 1944 par la Conférence Internationale de I'Aviation Civile réunie à Chicago.

[4] Loi du 28 novembre 1961 portant approbation de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol » et annexes, ainsi que du Protocole de signature et du Protocole relatif à la période transitoire, signés à Bruxelles, le 13 décembre 1960.

[5] 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 règlementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, et c) d'instituer une Direction de l'Aviation Civile.

[6] Voir : Avis du Conseil d'État n° 50.833 du 18 novembre 2014 au sujet du projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir (1ère partie) (doc. parl. n° 6722[2], pp. 5 et 6).

des certificats médicaux, sans qu'un texte national soit nécessaire à cet effet. La référence au règlement (UE) n° 2015/340 peut dès lors également être omise du préambule du règlement grand-ducal en projet comme étant superfétatoire.

Examen des articles

Article 1er

L'article 1er est dépourvu de valeur normative, puisqu'il ne fait que définir l'objet du règlement grand-ducal en projet et non pas le champ d'application de celui-ci, comme le suggère le commentaire de l'article.

L'article 1er est, par conséquent, à supprimer comme étant superfétatoire. Les autres articles du dispositif sont à renuméroter en conséquence.

Article 2

L'article sous examen est censé mettre en œuvre les dispositions du règlement (UE) n° 2015/340 relatives aux certificats médicaux des contrôleurs de la circulation aérienne.

L'alinéa 1er énonce qu'un centre aéromédical a compétence pour délivrer, proroger ou renouveler un certificat médical, la prorogation ou le renouvellement pouvant également être effectués par un examinateur aéromédical. Le Conseil d'État rappelle que, selon l'article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. L'applicabilité directe d'un règlement exige que son entrée en vigueur en faveur ou à la charge des sujets de droit se réalise sans aucune mesure nationale, sauf si le règlement en cause laisse le soin aux États membres de prendre eux-mêmes les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour que les dispositions dudit règlement puissent être appliquées effectivement[7]. Lorsqu'un règlement européen confie à l'autorité nationale compétente un pouvoir d'appréciation, le législateur national ne peut modifier la décision du législateur européen[8] et ne peut, à titre de règle générale, ni étendre ni restreindre ce pouvoir au risque d'entraver l'applicabilité directe du règlement. Or, le règlement (UE) n° 2015/340, que l'alinéa 1er de l'article sous examen est censé mettre en œuvre, contient dans la partie ATCO.MED de l'annexe IV des règles détaillées relatives aux certificats médicaux des contrôleurs de la circulation aérienne. Le règlement européen confère seulement aux États membres le soin de désigner la ou les autorités compétentes, sans autre latitude.

[7] En ce sens, CJUE, arrêts du 9 février 2017, M.S. / P.S, C-283/16, EU:C:2017:104, pts 47 et s. ; du 15 novembre 2012, Stichting Al-Aqsa / Conseil de l'Union européenne et Pays-Bas / Stichting Al-Aqsa, C-539/10 P, EU:C:2012:711, pt 85 ; et du 24 juin 2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, pt 25.
[8] En ce sens, CJUE, arrêt du 3 décembre 2009, Commission / Allemagne, C-424/07, EU:C:2009:749, pts 74 s.

Les mêmes observations valent également à l'alinéa 2.

Il s'en suit de ce qui précède que le Conseil d'État exige la suppression de l'article sous examen. Les autres articles du dispositif sont à renuméroter en conséquence.

Article 3

L'article 3 prévoit la perception de taxes sur les titulaires des licences de contrôleur de circulation aérienne, ainsi que des organismes de formation. En ce qui concerne la base légale des taxes à percevoir, il est renvoyé aux considérations générales.

Aux termes de l'alinéa 3 de l'article sous revue, les taxes sont prélevées pour le compte de l'État et payables à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Or, selon l'article 7, paragraphe 3, alinéa 4, de la loi précitée du 31 janvier 1948, « [l]es taxes dues en vertu de ce règlement grand-ducal sont perçues par l'Agence Luxembourgeoise pour la Sécurité Aérienne (ALSA) au profit de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ». La disposition sous revue entre en contradiction avec l'article 7, paragraphe 3, alinéa 4, de la loi précitée du 31 janvier 1948 et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État demande dès lors d'omettre l'alinéa 3 de l'article sous revue.

Articles 4 et 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La date de la loi relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne fait défaut. Une fois celle-ci connue, elle devra être insérée aux endroits pertinents.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il faut écrire :

> « règlement (UE) n° 2015/340 de la Commission du 20 février 2015 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux licences et certificats de contrôleur de la circulation aérienne conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la Commission et abrogeant le règlement (UE) n° 805/2011 de la Commission ».

Préambule

Aux deuxième et cinquième visas, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et les lois en question, étant donné que celles-ci ont déjà fait l'objet de modifications depuis leur entrée en vigueur.

Au septième visa, il y a lieu de supprimer les termes « règlement (UE) no » en trop à la suite des termes « Vu le règlement (UE) ».

Le neuvième visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Il convient d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Article 1er

Les termes « projet de » sont à supprimer.

Article 2

À l'alinéa 1er, il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. Partant, il convient de reformuler l'alinéa 1er comme suit :

> « Les certificats médicaux initiaux pour les contrôleurs de la circulation aérienne sont délivrés par un centre aéromédical, ci-après « AeMC », ils sont prorogés ou renouvelés par un AeMC ou un examinateur aéromédical, […] ».

Le Conseil d'État signale qu'il n'y a pas lieu d'introduire une forme abrégée pour les termes « examinateur aéromédical », étant donné que ces derniers ne sont mentionnés qu'une seule fois au dispositif.

Article 3

À l'alinéa 2, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, …).

À l'alinéa 2, les devises s'écrivent en toutes lettres. Il y a donc lieu de remplacer le symbole « € » par le terme « euros ».

À l'alinéa 2, lettre e), en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire « 1 000 euros ».

Toujours à l'alinéa 2, le Conseil d'État demande de remplacer, à chacune de ses occurrences, l'expression « à hauteur de » par l'expression « au montant de ».

À l'alinéa 3, le Conseil d'État signale que suite à l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, la dénomination de l'« Administration de l'enregistrement et des domaines » a été modifiée en celle d'« Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA », laquelle est à rédiger avec des lettres initiales « e » et « d » minuscules.

Article 5

L'article sous examen est à intituler « **Art. 5. Formule exécutoire** ».

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.

Par ailleurs, il convient d'ajouter les termes « du Grand-Duché de Luxembourg » après les termes « Journal officiel ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 15 février 2019.

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