

Projet de loi

relative à la facilitation dans le domaine de l'aviation civile

Avis du Conseil d'État

(19 janvier 2021)

Par dépêche du 24 mars 2020, 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 de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact. Selon la lettre de saisine, aucune fiche financière n'a été jointe, étant donné que le projet n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 12 octobre 2020.

Considérations générales

Le Grand-Duché de Luxembourg est partie depuis 1948¹ à la Convention relative à l'aviation civile internationale, faite à Chicago, le 7 décembre 1944, ci-après « Convention ».

Celle-ci prévoit en son annexe 9 des normes et pratiques recommandées en matière de facilitation. Ces normes et pratiques recommandées « sont fondées sur les dispositions de l'article 37 de la Convention, qui prévoit notamment que "l'Organisation de l'aviation civile internationale adopte et amende, selon les nécessités, les normes, pratiques recommandées et procédures internationales traitant des [...] formalités de douane et d'immigration [...] et, lorsqu'il paraît approprié de le faire, de tout autre sujet intéressant la sécurité, la régularité et l'efficacité de la navigation aérienne". Les principes qui régissent la mise en application par les États des normes et pratiques recommandées sont confirmés par l'article 22 de la Convention, aux termes duquel "chaque État contractant convient d'adopter, par la promulgation de règlements spéciaux ou de toute autre manière, toutes mesures en son pouvoir pour faciliter et accélérer la navigation par aéronef entre les territoires des États contractants et éviter de retarder sans nécessité les aéronefs, équipages, passagers et cargaisons, particulièrement dans l'application des lois relatives à l'immigration, à la santé, à la douane et au congé", ainsi que par l'article 23 de la Convention, d'après lequel chaque État contractant s'engage, "dans la mesure où il le juge réalisable, à établir des

¹ Loi du 25 mars 1948 relative à l'adhésion du Grand-Duché de Luxembourg à la Convention relative à l'Aviation Civile Internationale et à l'Accord relatif au Transit des Services Aériens Internationaux, établis le 7 décembre 1944 par la Conférence Internationale de l'Aviation Civile réunie à Chicago.

règlements de douane et d'immigration intéressant la navigation aérienne internationale». »²

La clause 8.17 de l'annexe 9 impose à chaque État partie d'établir un programme national de facilitation du transport aérien. Par ailleurs, en vertu de la clause 8.19 de l'annexe 9, chaque État partie doit instituer « un comité national de facilitation du transport aérien et, selon les besoins, des comités de facilitation d'aéroport, ou des organes de coordination analogues, en vue de coordonner les activités de facilitation entre les différents ministères, institutions et autres organismes nationaux qui s'occupent ou sont chargés des divers aspects de l'aviation civile internationale, ainsi qu'avec les exploitants d'aéroports et d'aéronefs. »

La loi en projet entend mettre en œuvre ces obligations en prévoyant l'institution d'un Comité national de la facilitation. Le Conseil d'État a été saisi le même jour d'un projet de règlement grand-ducal déterminant les attributions et la composition du Comité national de la facilitation³.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen entend définir la « facilitation » en matière d'aviation civile. À défaut de définition de la notion de « facilitation » par le texte de la Convention ou de son annexe 9, les auteurs s'inspirent de l'explication du terme fournie à l'introduction du document intitulé « Doc 10042, Modèle de programme national de facilitation du transport aérien » établi par l'Organisation de l'aviation civile internationale.

Il est relevé que la portion de phrase « tout en assurant la conformité avec la législation internationale et nationale pertinente » manque aux exigences de précision. Il aurait été utile que les auteurs eussent visé les textes constitutifs de la législation pertinente.

Article 2

En exécution de l'engagement résultant de la clause 8.19 de l'annexe 9 de la Convention, le paragraphe 1^{er} entend instituer un Comité national de la facilitation.

Le paragraphe 2 autorise le Grand-Duc à réglementer les attributions et la composition du Comité. Vu la formulation vague de ces attributions retenue par l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal déterminant les attributions et la composition du Comité national de la facilitation⁴, le Conseil d'État s'interroge sur l'existence d'autres missions à assurer par le Comité au-delà de l'élaboration et de la mise à jour du programme national de facilitation qui lui incombent en vertu de l'article 3 de la loi en projet sous avis. Le Conseil d'État demande dès lors qu'il soit fait abstraction, à l'article 2, paragraphe 2, de la loi en projet, de la notion d'« attributions » pour laisser

² Extrait de l'avant-propos de l'Annexe 9 à la Convention relative à l'aviation civile internationale, Facilitation, 15^{ème} édition, octobre 2017, page IX.

³ Voir avis n° 60.146 du Conseil d'État du même jour sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les attributions et la composition du Comité national de la facilitation.

⁴ CE n° 60.146.

au règlement grand-ducal le soin de prévoir uniquement la composition du Comité.

Enfin, il est à relever que ni la loi en projet ni son projet de règlement d'exécution ne fixent le nombre des membres ni la durée de leur mandat.

Article 3

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, attribue au Comité la charge d'élaborer le programme de facilitation requis par la clause 8.17 de l'annexe 9 de la Convention, le programme étant arrêté par le ministre ayant la Navigation et les Transports aériens dans ses attributions et publié au Journal officiel. Par le biais de la publication, les auteurs entendent conférer au programme une force obligatoire.

Si le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, confère au ministre ayant la Navigation et les Transports aériens dans ses attributions le pouvoir d'arrêter ledit programme, le Conseil d'État est d'avis que ce dernier constitue un acte à caractère général et impersonnel. Or, la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire. En effet, aux termes de l'article 36 de la Constitution, celui-ci est réservé au Grand-Duc et il revient au seul Grand-Duc de conférer, sauf dans les matières réservées à la loi, un pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement, en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution. Le Conseil d'État est par conséquent amené à s'opposer formellement au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, sous revue.

Le paragraphe 2 entend confier au programme le soin de « définir » les compétences et les responsabilités respectives des administrations et des entités en ce qui concerne leurs obligations de facilitation. Le Conseil d'État relève que les termes « droits et obligations » y employés sont impropres, et demande à ce qu'ils soient remplacés par le terme « attributions ».

Le Conseil d'État se demande enfin si l'intervention d'une loi s'avère réellement indispensable pour l'institution d'un tel programme et si sa publication au Journal officiel a une quelconque utilité. L'existence d'un tel programme suffit pour le respect des engagements internationaux, son statut juridique et sa publicité étant laissés à l'appréciation des États parties⁵.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 19 janvier 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu

⁵ Voir note explicative page 1-2 du DOC 10042 Le statut et la publication du PNFTA : selon notamment le statut juridique du PNFTA (p. ex. loi, décret, décision ministérielle, arrangements administratifs), l'État concerné pourra décider de le rendre public ou de limiter sa diffusion, par exemple, seulement aux entités concernées. Il faut cependant prendre en compte les bénéfices probables d'une large diffusion du PNFTA, car cela stimulerait sa mise en œuvre.