

Projet de loi

portant introduction d'un nouvel article 7quater dans la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

Avis du Conseil d'État

(1^{er} février 2022)

Par dépêche du 7 mai 2021, 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, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne que le projet émarginé vise à modifier.

Considérations générales

À titre liminaire, le Conseil d'État se demande pourquoi les auteurs n'ont pas inséré les dispositions sous avis dans la loi du 31 mai 2021 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne, ce qui aurait l'avantage de procéder à la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions du règlement (UE) 2015/340¹ dans une seule loi, plutôt que de procéder à la mise en œuvre de ce règlement dans différentes lois.

L'exigence FCL.055 du règlement (UE) n° 1178/2011² ainsi que l'exigence ATCO.B.030 du règlement (UE) 2015/340 subordonnent respectivement la délivrance des licences des pilotes et celles des contrôleurs de la navigation aérienne à un certain niveau de compétences linguistiques.

Ainsi, l'exigence FCL.055 du règlement (UE) n° 1178/2011 exige que les titulaires de licence de pilotes fassent preuve de leur niveau de compétences linguistiques à un évaluateur certifié par une autorité compétente ou un organisme de test linguistique agréé par une autorité compétente et selon une procédure établie par une autorité compétente. Le règlement (UE) n° 1178/2011 n'impose pas de critères à respecter par les

¹ Règlement (UE) 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

² Règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, tel que modifié

évaluateurs, l'autorité compétente étant seule responsable de l'agrément ou de la certification.

Le point ATCO.AR.A.010, subdivision 9, du règlement (UE) 2015/340, qui s'applique aux contrôleurs de la circulation aérienne, attribue aux autorités nationales compétentes « l'approbation de la méthode d'évaluation applicable à la démonstration des compétences linguistiques et de la mise en place d'exigences applicables aux entités d'évaluation linguistique, conformément au point ATCO.B.040 ». Le point ATCO.B.040 exige quant à lui que la méthode d'évaluation approuvée par l'autorité compétente comprenne la procédure d'évaluation, la qualification des évaluateurs, et la procédure de recours. En d'autres termes, la lettre du règlement (UE) 2015/340 n'impose pas un agrément ou une certification des entités d'évaluation linguistique au sens strict, mais impose à l'autorité compétente d'approuver leurs méthodes d'évaluation et de leur définir des exigences.

Aux fins de mise en œuvre de ces deux règlements européens, la loi en projet vise à ajouter un article 7^{quater} dans la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne qui préciserait les conditions d'agrément des personnes ou entités en charge de l'évaluation des compétences linguistiques des pilotes et contrôleurs aériens.

Or, chacun des deux règlements européens que la loi en projet entend mettre en œuvre n'offrent qu'une latitude réduite aux législations nationales. En ce qui concerne l'évaluation du niveau de compétences linguistiques du personnel navigant, le règlement (UE) n° 1178/2011 n'offre d'autre latitude aux États membres que celle de désigner l'autorité compétente. C'est à l'autorité compétente seule de « certifier » l'évaluateur selon une procédure qu'elle établit. En ce qui concerne ensuite l'évaluation du niveau de compétences linguistiques des contrôleurs de la navigation aérienne (règlement (UE) 2015/340), l'autorité compétente doit approuver la méthode d'évaluation et mettre en place des exigences applicables aux entités en charge de l'évaluation des compétences linguistiques.

Dans ce contexte, le Conseil d'État réitère les observations émises dans son avis n° 52.996³ du 15 février 2019 : « Le règlement (UE) n° 2015/340 délimite précisément les pouvoirs des autorités compétentes que les États membres doivent désigner. Il en résulte que les autorités compétentes désignées par les États membres se voient, du seul fait de cette désignation, directement investies des pouvoirs que leur confie le règlement et dans les limites que celui-ci fixe. 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 et ne peut, à titre de règle générale, ni étendre ni restreindre ce pouvoir au risque d'entraver l'applicabilité directe du règlement. ».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que la loi en projet se borne à désigner explicitement l'autorité compétente aux fins de la mise en œuvre des dispositions européennes en question, toute autre disposition étant à omettre comme entravant l'application directe.

³ Avis n° 52.996 du 15 février 2019 relatif à la loi du 31 mai 2021 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne, en projet.

En ce qui concerne par ailleurs le point ATCO.AR.A.010, subdivision 9, du règlement (UE) 2015/340, le Conseil d'État donne à considérer que l'obligation attribuée à l'autorité compétente de mettre en place des exigences applicables aux entités d'évaluation linguistique revêt un caractère réglementaire.⁴ Or, étant donné que, selon les auteurs, la Direction de l'aviation civile est à considérer comme autorité compétente en la matière, le Conseil d'État se doit de rappeler que, celle-ci, en tant qu'administration étatique, ne saurait se voir conférer le pouvoir d'édicter des règlements, ce pouvoir étant réservé dans l'ordre constitutionnel luxembourgeois au Grand-Duc ou à un établissement public.

Au vu de ses considérations générales, le Conseil d'État se dispense de l'examen de l'article unique.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Le terme latin « quater » est à écrire en caractères italiques.

Intitulé

L'intitulé de la loi en projet est à libeller comme suit :

« Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ».

Article 1^{er} (unique selon le Conseil d'État)

Lorsque le dispositif ne comporte qu'un seul article, il y lieu d'indiquer, en introduction du texte, « **Article unique.** », en toutes lettres, et non pas « **Art. 1^{er}.** ».

L'article sous revue est à libeller comme suit :

« **Article unique.** À la suite de l'article *7ter* de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, est inséré un article *7quater* nouveau avec le libellé suivant :

« Art. *7quater.* [...] » »

À l'article *7quater* nouveau, paragraphe 5, alinéa 3, il y lieu d'accorder le terme « restituée » au genre masculin dans la mesure où ce terme se rapporte au terme « agrément ».

⁴ « ATCO.AR.A.010 Tâches des autorités compétentes

a) Les tâches attribuées aux autorités compétentes doivent inclure: (...)

9) l'approbation de la méthode d'évaluation applicable à la démonstration des compétences linguistiques et de la mise en place d'exigences applicables aux entités d'évaluation linguistique, conformément au point ATCO.B.040; (...)

Formule de promulgation

Il y a lieu de faire abstraction de la formule de promulgation qui est seulement ajoutée avant la soumission de l'acte en projet à la signature du Grand-Duc.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 1^{er} février 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz