

Luxembourg, le 2 octobre 2020

Objet : Projet de loi n°7538¹ relative à la facilitation dans le domaine de l'aviation civile.

Projet de règlement grand-ducal² déterminant les attributions et la composition du Comité national de la facilitation. (5428CCL)

*Saisine : Ministre de la Mobilité et des Travaux publics
(11 mars 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet de loi ») a pour objet de régir la facilitation dans le domaine de l'aviation civile en instituant un Comité national de la facilitation en charge de l'élaboration et de la mise à jour d'un Programme national de la facilitation.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet de règlement grand-ducal ») vise quant à lui à exécuter les dispositions du Projet de loi en apportant des précisions relatives aux attributions, à la composition, ainsi qu'au fonctionnement du Comité national de la facilitation.

En bref

- La Chambre de Commerce s'interroge quant au positionnement exact du Comité national de la facilitation au sein des services administratifs en charge de l'aviation civile, ainsi que quant à l'étendue effective de ses pouvoirs ;
- La Chambre de Commerce invite les auteurs à apporter des précisions quant au Programme national de facilitation.

Considérations générales

La facilitation consiste en une combinaison de mesures, ainsi que de ressources humaines et matérielles, visant à améliorer et optimiser les mouvements d'aéronefs, de membres d'équipage, de passagers, de marchandises, de bagages, de poste et de provisions de bord à travers les aéroports tout en assurant la conformité avec la législation internationale et nationale pertinente³.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² [Lien vers le projet de loi et vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

³ Article 1^{er} du Projet de loi. Cette définition a été élaborée par l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile (OACI) qui lui a consacré l'annexe 9 à la Convention relative à l'aviation civile, signée à Chicago le 7 décembre 1944 (la « Convention de Chicago »).

Les mesures de facilitation visent à faciliter et accélérer les mouvements d'aéronefs, de passagers et de fret. Elles trouvent leur base au plan international dans l'annexe 9 à la Convention de Chicago⁴ qui énonce des normes et des pratiques recommandées (aussi appelées *Standards and Recommended Practices*, ou SARPs) à faire respecter par les États membres de l'OACI afin de faciliter les mouvements, contrôles, et inspections des passagers, équipages, bagages et marchandises voyageant par les airs⁵. Ces normes sont fondées sur les dispositions de l'article 37 de la Convention de Chicago, 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* ».

Au Luxembourg, la Direction de l'aviation civile (ci-après la « DAC ») est l'administration publique créée au sein du ministère des transports, instituée par la loi du 19 mai 1999⁶ comme autorité aéronautique compétente pour le domaine de l'aviation civile et relevant du ministre ayant dans ses attributions les transports aériens (articles 2, b) et 17 de la loi modifiée du 19 mai 1999).

Quant à l'existence du Comité national de facilitation

Les deux projets visent à mettre en place un Comité national de facilitation, « *institué auprès de la DAC* »⁷, en charge du respect des normes relatives à la facilitation aérienne, au nombre desquelles figure notamment l'élaboration d'un programme national de la facilitation. En vertu du Projet de règlement grand-ducal, le Comité national de facilitation est composé de membres de différents ministères concernés par l'aviation civile, de la DAC, de l'Administration des douanes et accises et de la Police Grand-ducale.⁸

Le Projet de loi, s'il a effectivement pour objet de constituer la base légale de l'existence de ce comité, n'apporte pas plus de précisions quant aux rapports du Comité national de facilitation avec la DAC.

En premier lieu, au vu de la composition du Comité national de la facilitation, la Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir si sa création ne relève pas de la compétence de la compétence du Grand-Duc en vertu de l'article 76, alinéa 1^{er} de la Constitution qui dispose que : « *Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement [...]* »⁹.

En second lieu, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la détermination exacte des fonctions du Comité et de ses relations avec les institutions œuvrant dans le secteur de l'aviation civile.

A titre de comparaison, le règlement grand-ducal du 3 août 2010 qui institue le Comité national de la sûreté de l'aviation civile prévoit qu'il s'agit d'un « *organe consultatif qui a pour mission*

⁴ [Lien vers l'annexe 9 à la Convention de Chicago](#)

⁵ Source : <https://oaci.delegfrance.org/Dossier-la-facilitation>

⁶ La 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 réglementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, et c) d'instituer une Direction de l'Aviation Civile, est disponible dans le [recueil Administrations, Services et Etablissements publics](#), p. 202 et s.

⁷ Article 2 du Projet de loi

⁸ Article 2 du Projet de règlement grand-ducal

⁹ « *La création d'un service auprès d'un département ministériel est, au regard de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la seule compétence du Grand-Duc et doit dès lors trouver sa place dans un règlement grand-ducal. Il en est de même de la composition et de l'organisation d'organismes constitués exclusivement de membres du Gouvernement, tels que les comités interministériels* », dans Marc BESCH, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Promoculture-Larcier, éd. 2019, p. 463.

d'assister le ministre » qui peut notamment déléguer certaines de ses missions à la DAC¹⁰. De plus, le règlement grand-ducal précité apporte de nombreuses précisions concernant ses attributions, sa composition et son mode de fonctionnement.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, une description plus détaillée de ces différents éléments permettrait une meilleure lisibilité de l'organisation administrative des services de l'aviation civile et, partant, une meilleure sécurité juridique pour l'ensemble des opérateurs du système.

Dès lors, la Chambre de Commerce suggère de compléter les dispositions relatives au Comité national de la facilitation afin qu'il puisse s'intégrer au mieux dans l'organisation administrative des services de l'administration relatifs à l'aviation civile au Luxembourg.

Quant au Programme national de la facilitation

En vertu du Projet de loi, le Programme national de la facilitation « *définit les compétences et les responsabilités respectives des administrations et des entités en ce qui concerne leurs obligations de facilitation.* »¹¹ Il est élaboré et mis à jour par le Comité national de la facilitation dont les attributions et la composition ont vocation à être déterminés par règlement grand-ducal¹².

La Chambre de Commerce s'étonne du caractère particulièrement imprécis de ces dispositions relatives au Programme national de facilitation, que ce soit dans le Projet de loi ou dans le Projet de règlement grand-ducal. A titre d'exemple, le Programme national de sécurité aérienne est régi par un règlement grand-ducal dédié¹³, particulièrement détaillé, contenant notamment une définition du programme, la description de ses destinataires, son contenu, ses modalités de mise à jour, les modalités de veille technique et juridique, ainsi que sa publicité.

Etant donné que l'élaboration et le respect de ce Programme national de la facilitation découlent d'obligations internationales liant le Luxembourg, la Chambre de Commerce suggère que les deux Projets soient complétés afin de définir et de décrire avec une plus grande précision le Programme national de la facilitation, le tout afin de lui accorder une meilleure sécurité juridique dans l'ordre national, et une meilleure visibilité au plan international.

Commentaire des articles du Projet de loi

Concernant l'article 1^{er}

Dans la droite ligne de ses considérations générales, la Chambre de Commerce suggère que la définition du Plan national de la facilitation soit intégrée à ce projet d'article.

Concernant l'article 2

Comme elle a eu l'opportunité de le noter dans ses considérations générales, la Chambre de Commerce s'interroge quant au recours à un texte de loi pour instituer le Comité national de facilitation.

¹⁰ Articles 1 et 2 du [règlement grand-ducal du 3 août 2010 a\) déterminant les attributions, la composition et le mode de fonctionnement du comité national de sûreté de l'aviation civile \[...\]](#)

¹¹ Article 3 du Projet de loi

¹² Article 2, paragraphe 2 du Projet de loi

¹³ [Règlement grand-ducal du 18 juillet 2014 relatif au programme national de sécurité aérienne](#)

Commentaire des articles du Projet de règlement grand-ducal

En vertu du Projet de loi (article 2, paragraphe 2), les attributions, la composition et le mode de fonctionnement du Comité national de facilitation sont fixés par règlement grand-ducal.

Si le Projet de règlement grand-ducal sous analyse contient effectivement certaines dispositions d'exécution du Projet de loi en ce qui concerne la composition du Comité national de facilitation, les dispositions relatives à ses attributions, ou encore à son mode de fonctionnement (article 3 du Projet de règlement) apparaissent particulièrement brèves et incomplètes.

La Chambre de Commerce prend note du fait que la création du Comité national de la facilitation s'effectue dans un souci de respect des normes internationales applicables en matière de facilitation dans le domaine de l'aviation civile¹⁴. Afin de permettre une application effective des règles en vigueur et d'assurer la meilleure utilisation des ressources allouées à la facilitation dans le domaine de l'aviation civile au Luxembourg, la création du Comité national de la facilitation doit être assortie des compétences et des pouvoirs nécessaires à assurer son fonctionnement effectif.

La Chambre de Commerce craint que, sans précisions supplémentaires relatives aux pouvoirs propres et au fonctionnement du Comité national de la facilitation dans le Projet de règlement grand-ducal sous analyse, son autorité risque d'être intrinsèquement limitée.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

CCL/DJI

¹⁴ Voir, dans ce sens, l'exposé des motifs des deux Projets.