

Projet de règlement grand-ducal

relatif à l'exploitation et à la supervision continue des hélistations

Avis du Conseil d'État

(15 décembre 2017)

Par dépêche du 8 novembre 2016, 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.

Au texte du projet de règlement étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact et une fiche d'évaluation financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 24 octobre 2016.

La prise de position du ministre du Développement durable et des Infrastructures, comme suite à une lettre du Conseil d'État du 17 mai 2017, au sujet des dispositions légales susceptibles de constituer le fondement du règlement grand-ducal en projet, a été communiquée au Conseil d'État par dépêche du 13 juillet 2017.

Considérations générales

D'après l'exposé des motifs, le règlement grand-ducal en projet « vise à créer un cadre légal fixant les conditions relatives à l'exploitation et à la supervision continue des hélistations au Grand-Duché de Luxembourg ». Les auteurs précisent que « le terme « exploitation d'une hélistation » ne se rapporte aucunement à une exploitation commerciale ».

Le préambule du projet de règlement grand-ducal mentionne cinq bases légales différentes, sans toutefois indiquer les articles qui pourraient servir de base légale au règlement grand-ducal en projet.

Par dépêche du 5 juin 2014, le Conseil d'État avait déjà été saisi d'un projet de règlement grand-ducal intitulé « Projet de règlement grand-ducal ayant pour objet 1. l'exploitation et la supervision continue des hélistations 2. la publication de l'Annexe 14, Volume II, à la Convention relative à l'Aviation Civile internationale », dont le but était similaire à celui du projet de règlement grand-ducal sous revue. Dans son avis du 11 novembre 2014¹, le Conseil d'État avait considéré que le règlement en projet qui lui avait été

¹ Avis du Conseil d'État du 11 novembre 2014, n° 50.684, relatif au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet 1. L'exploitation et la supervision continue des hélistations 2. la publication de l'Annexe 14, Volume II, à la Convention relative à l'Aviation Civile internationale.

soumis entraînait une restriction de la liberté de commerce, et qu'il intervenait dès lors dans une matière réservée à la loi par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, sans disposer d'une base légale conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Sur la base de ces considérations fondamentales, le Conseil d'État s'était dispensé de l'analyse des articles du projet de règlement grand-ducal lui soumis à l'époque.

Partant du constat que depuis l'avis précité du 11 novembre 2014 les bases légales n'ont pas changé, le Conseil d'État avait demandé aux auteurs, par dépêche du 17 mai 2017, adressée au Premier ministre, ministre d'État, des précisions quant à la base légale du projet de règlement grand-ducal sous avis. Dans une dépêche du 13 juillet 2017, les auteurs ont précisé « que le paragraphe 1^{er} de l'article 7 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne confère une base légale suffisante pour asseoir un règlement grand-ducal ayant pour objet l'exploitation et la supervision continue des hélistations ».

Il est incontestable que le projet de règlement grand-ducal sous avis contient des dispositions destinées à renforcer la sécurité aérienne. Cependant, certaines de ces dispositions ne sont pas d'ordre purement technique, dans la mesure où elles portent réglementation de l'accès à l'activité d'exploitation d'une hélistation ou encore réglementation de cette activité. Il en est ainsi en particulier des articles 3, 6, 9, 12 et 14.

Le Conseil d'État maintient la position exprimée dans son avis précité du 14 novembre 2014. Il considère que, contrairement aux explications fournies à l'exposé des motifs, l'activité d'exploitation d'une hélistation est susceptible d'être exercée comme activité commerciale principale, dans un contexte concurrentiel ou comme accessoire d'une autre activité commerciale principale. Elle tombe dès lors sous la liberté du commerce et de l'industrie, protégée par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Dans ces matières, réservées par la Constitution à la loi formelle, le pouvoir réglementaire spontané du Grand-Duc, conformément aux articles 36 et 37 de la Constitution, est exclu par le texte constitutionnel. Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc y est tributaire d'une base légale qui doit satisfaire aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution². Or, tel n'est pas le cas de l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 31 janvier 1948³ en ce qui concerne d'éventuelles limitations à la liberté du commerce et de l'industrie. Les dispositions du règlement grand-ducal en projet, visant exclusivement la sécurité aérienne, peuvent être valablement rattachées à la base légale constituée par l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi du 31 janvier 1948. Les dispositions du règlement grand-ducal en projet, par contre, qui, tout en servant la sécurité aérienne, réglementent l'activité d'exploitation d'une hélistation ou l'accès à cette activité, ont pour effet de limiter la liberté du commerce et de l'industrie, et risquent dès lors de subir la sanction de l'inapplicabilité, conformément à l'article 95 de la Constitution.

² **Art. 32. (paragraphe 3)** Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

³ **Art. 7. (1)** Seront édictées par règlement grand-ducal, toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne, et notamment celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation aériennes, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation.

Le Conseil d'État estime que l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 31 janvier 1948 devrait être renforcé, afin de pouvoir servir de base légale au règlement grand-ducal en projet.

Ce n'est que sous réserve des considérations qui précèdent que le Conseil d'État procède à l'examen des articles. Il ne procédera pas à l'examen des articles dont il estime qu'ils ne disposent pas d'une base légale suffisante au regard de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

Le Conseil d'État, renvoyant à ses observations formulées à l'endroit des considérations générales, considère que cet article, qui a pour objet de réglementer l'activité d'exploitation d'une hélistation ainsi que l'accès à cette activité, ne dispose pas d'une base légale suffisante dans la loi précitée du 31 janvier 1948.

Article 4

L'article 4 traite de la police d'assurance censée garantir la responsabilité civile de l'exploitant d'hélistation et de ses délégués à l'égard des tiers. Il est à noter que le texte sous examen ne détermine pas les montants à assurer.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Le Conseil d'État, renvoyant à ses observations formulées à l'endroit des considérations générales, considère que cet article, qui a pour objet de réglementer l'activité d'exploitation d'une hélistation, ne dispose pas d'une base légale suffisante dans la loi précitée du 31 janvier 1948.

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'État, renvoyant à ses observations formulées à l'endroit des considérations générales, considère que cet article, qui a pour objet de réglementer l'activité d'exploitation d'une hélistation, ne dispose pas d'une base légale suffisante dans la loi précitée du 31 janvier 1948.

Article 10

Sans observation.

Article 11

L'article 11 oblige l'exploitant d'une hélistation à veiller à ce que les services adéquats de lutte contre l'incendie soient fournis, sans toutefois définir le niveau d'adéquation requis. Il oblige encore les exploitants à établir un « plan d'urgence d'hélistation », lequel doit être coordonné avec les « plans locaux d'intervention des services de secours ». À la connaissance du Conseil d'État, il n'existe pas d'obligation dans le chef des autorités locales à disposer d'un tel plan local d'intervention. Si une obligation dans ce sens devait néanmoins exister, il serait avantageux d'en mentionner la base légale dans le texte sous revue.

Article 12

Le Conseil d'État, renvoyant à ses observations formulées à l'endroit des considérations générales, considère que cet article, qui a pour objet de réglementer l'activité d'exploitation d'une hélistation, ne dispose pas d'une base légale suffisante dans la loi précitée du 31 janvier 1948.

Article 13

Sans observation.

Article 14

Le Conseil d'État, renvoyant à ses observations formulées à l'endroit des considérations générales, considère que cet article, qui a pour objet de réglementer l'activité d'exploitation d'une hélistation, ne dispose pas d'une base légale suffisante dans la loi précitée du 31 janvier 1948.

Articles 15 à 20

Sans observation.

Article 21

Le paragraphe 1^{er} prévoit des mesures d'atténuation en vue de minimiser les risques pour l'évolution des hélicoptères, liés aux obstacles se trouvant aux abords d'une hélistation. Le texte ne précise pas à qui incombe la mise en œuvre de ces mesures d'atténuation. Il ne précise pas non plus à qui incombe la publication, le marquage et le balisage des obstacles fixes ou mobiles. En ce qui concerne les obstacles existant avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet, le paragraphe 3 dispose que l'exploitant de l'hélistation doit veiller à ce que les exigences du paragraphe 1^{er} soient respectées. Il en est de même en ce qui concerne les obstacles visés au paragraphe 4.

Le paragraphe 2 interdit aux autorités communales, en l'occurrence au bourgmestre, de délivrer certains « permis de construire » sans disposer d'un avis de la Direction de l'aviation civile.

L'article 36 de la Constitution confère au Grand-Duc un pouvoir général d'exécution des lois, au moyen de règlements ou d'arrêtés⁴. Mais, d'après la jurisprudence⁵, « le pouvoir réglementaire a la mission de tout faire ce qui est indispensable pour l'exécution de la loi, mais il est impuissant de compléter celle-ci, de la restreindre, de la modifier ou de la rectifier. Il appartient au pouvoir exécutif de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, mais le pouvoir exécutif ne peut étendre ni restreindre la portée de la loi (cf. Pierre Pescatore, *Introduction à la science du droit*, p. 156) ».

Tenant compte de ces considérations, le Conseil d'État estime que l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 31 janvier 1948 ne peut pas servir de base légale à la disposition sous revue. En effet, la notion des « prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne », telle que cette notion est circonscrite par le législateur au moyen de l'énumération exemplative des mesures visées, ne permet pas d'y rattacher des mesures procédurales se rapportant au droit de l'urbanisme. Il résulte de ces considérations que la disposition sous revue dépasse le cadre de la loi précitée du 31 janvier 1948 et risque, par conséquent, d'encourir la sanction de l'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution.

Pour des raisons similaires, il en va de même pour le paragraphe 4 de l'article sous revue.

Articles 22 et 23

Sans observation.

Article 24

L'article 24 est superfétatoire, vu qu'il ne fait que reprendre le droit commun.

Article 25

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule,

⁴ **Article 36** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois.

⁵ Tribunal administratif, jugement du 8 février 2012, n° 28232 du rôle.

sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

L'emploi de tirets ou de tout autre signe typographique pour caractériser une énumération est à écarter. 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 ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. Un tel procédé peut cependant s'avérer utile pour faciliter une lecture cursive du contenu du dispositif. S'il y est recouru, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre. Il faut encore que l'intitulé soit spécifique pour chaque article et reflète fidèlement et complètement le contenu de l'article. Le choix d'un intitulé inadéquat risque en effet de donner lieu à confusion quant à la portée de l'article. Même s'ils sont dénués de force obligatoire, les intitulés ne doivent pas pour autant être contraires au texte ou extensifs, voire trop restrictifs, par rapport aux dispositions qu'ils sont censés couvrir.

Les points derrière les intitulés de chapitres et les intitulés d'articles sont à omettre.

Les institutions, administrations, services, etc., prennent une majuscule au premier substantif (par exemple : « Organisation de l'aviation civile internationale », « Direction de l'aviation civile », « Administration de la navigation aérienne », « Administration des enquêtes techniques »). Lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Aussi, dans le dispositif des actes normatifs, les qualificatifs des fonctions gouvernementales et d'autres charges publiques prennent la minuscule (par exemple : « directeur de l'aviation civile »).

Il n'est pas indiqué d'y faire figurer des abréviations ou de mettre des termes ou des références entre parenthèses.

Les textes sont en principe rédigés au présent et non au futur. En outre, le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Intitulé

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

Préambule

À l'endroit des visas 1^{er} à 5, il convient d'indiquer, de manière précise, les dispositions des lois luxembourgeoises et du règlement de l'Union européenne susceptibles de constituer le fondement du règlement en projet.

Au cinquième visa il faut lire « règlement (UE) n° 376/2014 » avec une lettre « n » minuscule et terminer ledit visa par un point-virgule.

Le sixième visa relatif à la consultation de la Chambre de commerce 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. Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « Chambre de commerce » avec une lettre « c » minuscule.

Il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Chapitre 1^{er}

Il y a lieu d'écrire « **Chapitre 1^{er}** ».

Article 1^{er}

Il y a lieu de faire l'accord correctement en écrivant « [...] des hélistations pour lesquelles il existe des procédures [...] ».

Article 2

Les définitions sont reprises chacune sous un numéro distinct, suivi du signe typographique « ° ». Par ailleurs, les termes à définir ne sont pas à faire figurer en caractères gras. Partant, l'article sous avis se lira comme suit :

« Art. 2. Définitions

Aux fins du présent règlement ~~grand-ducal~~, on entend par :

- 1° « abords d'une hélistation » : espace d'un rayon [...] ;
- 2° « accident » : un événement lié [...] ;
- [...] ».

En outre, à la lettre e), les auteurs se réfèrent à « la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 pour la coopération, le développement et la mise en œuvre des règles communes dans tous les domaines de l'aviation civile » alors qu'il faudrait se référer au texte national d'approbation. Ladite convention a été approuvée par la loi modifiée 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. L'annexe 14 à cette convention a été « publiée et exécutée » par le règlement grand-ducal du 12 mai 2012 portant publication et exécution de l'Annexe 14, Volume I, à la Convention relative à l'Aviation Civile Internationale.

Article 4

Le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, l'emploi du terme « notamment » est à omettre. En effet, si le terme « notamment » a pour but d'illustrer un principe établi par le texte (par exemple : « notamment en cas de ... »), il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est sans apport normatif.

Article 8

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Ainsi il y a lieu d'écrire au paragraphe 2 : « règlement (UE) n° 376/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements de la Commission (CE) n° 1321/2007 et (CE) n° 1330/2007 ».

Article 17

À la première phrase, il est indiqué d'insérer une virgule après les mots « hélicoptères » et « immédiats » et de faire correctement l'accord, pour lire :

« [...] au stationnement des hélicoptères, ainsi que leurs abords immédiats, sont conçues pour permettre [...] ».

Article 23

À l'alinéa 1^{er} de l'article sous avis, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Article 25

L'intitulé de l'article sous avis est à libeller « Formule exécutoire ».

Conformément à l'observation faite à l'article précédent, il convient de remplacer la référence « Mémorial » par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 15 décembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes