

Projet de règlement grand-ducal

fixant les conditions d'utilisation des aéronefs télépilotés à des fins de loisir

Avis du Conseil d'État

(16 janvier 2018)

Par dépêche du 24 janvier 2017, 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 ainsi que d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 31 mars 2017.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis propose « de créer un cadre légal national fixant les conditions d'utilisation des drones à des fins de loisir. »

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

Le texte propose de soumettre les aéronefs télépilotés à des fins de loisir à une procédure d'enregistrement, à des vols limités en hauteur et à des endroits limités. La direction de l'aviation civile sera l'autorité compétente pour la supervision du respect de toutes les exigences imposées aux détenteurs des drones de loisir.

D'après les auteurs du texte sous avis un « incident à proximité de l'aéroport de Luxembourg en avril 2015 », ainsi que des incidents dans d'autres États membres de l'Union européenne ont conduit à l'élaboration de la réglementation proposée. Sur base des expériences ainsi acquises, les auteurs concluent que les drones de loisir peuvent constituer une « mise en danger d'autrui non-négligeable ». Si le Conseil d'État peut admettre cette approche, il donne cependant à considérer que toutes les activités des drones, qu'elles soient exercées à des fins de loisir ou professionnelles, ou dans le cadre d'un intérêt général, peuvent être à l'origine d'accidents.

À lire le texte du projet de règlement grand-ducal sous avis, et notamment l'article 1^{er}, paragraphe 2, l'article 2, l'article 7, paragraphe 4, et l'article 9, on pourrait en déduire qu'il existe d'ores et déjà des textes

règlementaires imposant aux détenteurs de drones utilisés à des fins autres que de loisir, le respect de certaines règles de sécurité. Or, un texte réglementaire, couvrant ces drones n'existe pas.

Le Conseil d'État se rallie à l'avis de la Chambre de commerce et estime qu'une réglementation couvrant à la fois l'utilisation de drones à des fins de loisir et à des fins professionnelles, militaires ou d'intérêt général est à élaborer.

En tout état de cause, le Conseil d'État estime que le texte sous avis expose les propriétaires, détenteurs ou utilisateurs de drones de loisir à un traitement inégalitaire par rapport aux mêmes catégories de personnes utilisant les drones à d'autres fins. Partant, le texte sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Les auteurs expliquent encore que la législation européenne est « en cours d'élaboration », sans préciser si ce texte fait lui aussi la différence entre les drones utilisés à des fins de loisir ou non.

Ce n'est que sous réserve de ces considérations que le Conseil d'État procède à l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

Concernant l'article 1^{er}, paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et donne à considérer que les activités visées sous cette disposition peuvent tout aussi bien être à l'origine d'incidents que les activités de drones utilisés à des fins de loisir. Il faut dès lors également réglementer leur utilisation dans un contexte précis et adapté aux particularités du secteur concerné.

Le Conseil d'État a du mal à saisir le but recherché par les auteurs à travers le dernier alinéa de ce paragraphe. S'il s'applique à des activités de drones à priori exclues de la réglementation en projet, il faudrait prévoir « des mesures particulières » dans une réglementation précise, le cas échéant dans une loi, et non se limiter à indiquer un recours à des règles particulières pour des activités non visées par le projet sous avis. Le Conseil d'État demande que le paragraphe 2 soit supprimé.

Article 2

La disposition sous avis énumère une liste respectivement d'activités et de catégories d'aéronefs expressément exclues du projet de règlement grand-ducal sous avis. Le Conseil d'État se demande si toutes les activités visées par une exclusion sont reprises dans cette liste.

Le dernier tiret toutefois est incompréhensible. Le texte sous avis veut, dans son article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, se limiter à réglementer l'emploi des drones utilisés à des fins de loisir. Il est dès lors inutile de prévoir, dans le dernier tiret de la disposition sous avis, l'exclusion de l'application du texte sous avis aux « ... aéronefs télépilotés utilisés à des fins commerciales ou de compétition ou à des fins particulières autres que des fins de loisir ». Par

contre, non sans constater que ce tiret fait double emploi avec le deuxième alinéa de l'article 1^{er}, paragraphe 2, ce texte indique en outre que ces activités exclues « doivent toutefois disposer d'une autorisation spécifique préalable ». Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et demande la suppression de ce tiret.

Article 3

La disposition sous avis fournit un certain nombre de définitions dont l'origine reste inconnue. Le Conseil d'État se doit de remarquer qu'une partie des termes définis ne sont pas pour autant utilisés dans les autres dispositions du texte sous avis. Le Conseil d'État ne voit dès lors pas leur utilité dans le texte sous avis et demande notamment la suppression des définitions reprises sous les lettres b), d), f), g), h) et l).

Pour le surplus, il est d'avis que certains termes ou certaines définitions ne sont pas clairs. Sous le point l, le Conseil d'État se demande ce qui est visé par « le travail aérien, sans pour autant faire partie du transport aérien commercial ».

Il s'interroge encore au sujet de la signification sous le point « m » de la tournure « le vol ne s'effectue pas dans les nuages ». Qu'en est-il de la situation de brouillard ?

Article 4

L'article 1^{er}, paragraphe 6, de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne peut être considéré comme servant de base à la disposition sous avis et ne donne dès lors pas lieu à observation.

Article 5

Le Conseil d'État demande que les termes « à enregistrer » soient remplacés par les termes « à immatriculer », vu que la loi modifiée du 19 mai 1999 utilise ce terme notamment dans son article 17.

Il exige ensuite la suppression du terme « notamment » sous le paragraphe 1^{er}, vu que le texte sous avis doit permettre à tout demandeur d'immatriculation de connaître à l'avance les informations à fournir pour obtenir l'inscription de son engin.

Article 6

L'article 19^{quater} de 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 fournit la base légale à cette disposition et ne donne pas lieu à observation.

Article 7

Concernant le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État constate que les auteurs utilisent des concepts définis à l'article 3, tout en procédant à des

ajouts non expliqués. Il s'interroge sur la raison d'être de l'ajout « telles que prévues par la réglementation nationale sur la subdivision de l'espace aérien ... ». Le Conseil d'État suggère aux auteurs de compléter les définitions sous l'article 3 ou de les reprendre telles quelles dans la disposition sous avis.

Concernant le paragraphe 4, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à ses commentaires sous les articles 1^{er} et 2 et se demande quelles sont les « dispositions applicables aux aéronefs télépilotes utilisés à des fins commerciales ou à des fins particulières autres que des fins de loisir. » Ce paragraphe est à supprimer.

Le Conseil d'État demande par ailleurs que la définition du terme « agglomération » figurant dans le commentaire de l'article sous avis soit ou bien reprise dans la disposition sous avis, ou bien incluse dans l'article 3 du projet sous avis.

Article 8

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État, tout en demandant d'emblée la suppression du terme « strictement », se demande pourquoi les auteurs n'utilisent pas le terme « évoluer » au lieu de « survoler » afin de rester dans la terminologie utilisée dans le domaine de l'aviation. Par ailleurs, quels sont les animaux qui n'ont pas le droit d'être survolés et quelles sont les règles de conduite applicables au survol de personnes qui se promènent ?? Qu'en est-il des voies de circulation privées non accessibles au public ? Sont-elles aussi visées par la disposition sous revue ?

Au paragraphe 3, le Conseil d'État exige la suppression du terme « notamment », étant donné que l'utilisateur du drone doit savoir à l'avance quels sont les sites sensibles à éviter.

Le Conseil d'État se demande comment se fera la jonction entre les paragraphes 2, 4 et 9, dernier alinéa. L'utilisateur du drone ne sera-t-il pas réduit à utiliser son engin au-dessus de sa propriété ? Qui contrôlera s'il a conclu un contrat avec le propriétaire d'un terrain autre que le sien ?

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 9 est à supprimer, la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard des traitements des données et la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la vie privée devant être obligatoirement respectées.

Article 9

Au vu de la taille des drones visés par l'article 1^{er} du texte sous avis, le Conseil d'État se demande comment les drones destinés à des fins de loisir pourraient se lancer dans le transport de « fret et/ou de courrier » ou encore d'« épandage ». S'il s'agit d'activités commerciales, le Conseil d'État rappelle que de toute façon, l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, érige ces activités en matière réservée, pour lesquelles une loi doit être adoptée.

Article 10

L'article sous examen est superfétatoire et est, partant, à omettre.

Article 11

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les intitulés des articles ne sont pas à faire suivre d'un point final, car ils ne forment pas de phrases.

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. Les énumérations sont caractérisées 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), ...). Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les dispositions auxquelles il est renvoyé à l'intérieur du même dispositif en commençant, le cas échéant, par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1°, lettre c), deuxième phrase », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 ».

Les institutions, administrations, services, etc., prennent une majuscule au premier substantif. 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. Dès lors, il y a lieu d'écrire à titre d'exemple : « Direction de l'aviation civile », « Administration de la navigation aérienne ».

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

Il n'est pas indiqué de faire figurer des abréviations ou de mettre des termes ou des références entre parenthèses dans les textes normatifs.

Il faut écrire « kilogrammes » en toutes lettres.

Intitulé

La date relative à l'acte dont question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Préambule

Le troisième visa est à supprimer pour être superfétatoire.

Étant donné que les règlements européens sont d'application directe, il est de mise de reprendre leur intitulé dans celui de la loi ou du règlement destinés à établir les mesures d'application nationales prescrites par ces règlements. Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet d'une modification, l'intitulé de l'acte national est complété par le numéro de référence de l'acte modificatif en cause. Dans l'hypothèse où le règlement a subi plusieurs modifications, il n'est fait mention dans l'intitulé que de sa dernière modification. Partant, il faut écrire au cinquième visa : « règlement (CE) n° 216/2008 du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2016/4 de la commission du 5 janvier 2016 ».

L'observation relative au cinquième visa ci-dessus vaut également pour le sixième visa, qui se lira comme suit : « règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la Commission du 26 septembre 2012 établissant les règles de l'air communes et des dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne et modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 1035/2011, ainsi que les règlements (CE) n° 1265/2007, (CE) n° 1794/2006, (CE) n° 730/2006, (CE) n° 1033/2006 et (UE) n° 255/201, tel que modifié en dernier lieu par le règlement d'exécution (UE) 2016/1185 de la commission du 20 juillet 2016 ».

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

À l'endroit des ministres proposant, il faut écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Article 1^{er}

Il faut écrire « **Art. 1^{er}.** » au lieu de « **Art. 1er.** ».

Dans le cadre de renvois, l'utilisation de l'adjectif « précédent », de même que l'emploi de la tournure « qui précède » sont à écarter. De tels ajouts à la suite du numéro de l'article ou de tout autre élément du dispositif sont superfétatoires. Si en revanche ces ajouts figurent dans un renvoi sans indication du numéro, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Au paragraphe 2, alinéa 2, il est, partant, indiqué de remplacer les termes « alinéa précédent » par « alinéa 1^{er} ».

Article 3

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. 3. Définitions

Pour l'application du présent règlement, on entend par :

1° « aéromodélisme » : activités réalisées [...] ;

2° « aéronef habité » : aéronef évoluant [...] ;
[...] ».

À l'endroit de la lettre g) (point 7° selon le Conseil d'État), il y lieu de substituer la barre oblique « / » par le mot « ou ».

À l'endroit de la lettre k) (point 11° selon le Conseil d'État), il est indiqué d'insérer une virgule entre les mots « manuellement » et « soit » et de supprimer la virgule entre les mots « soit » et « lorsque ».

À la lettre m) (point 13°, lettre d), selon le Conseil d'État, il convient de citer l'intitulé complet du règlement européen dont question, en l'occurrence : le « règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la Commission du 26 septembre 2012 établissant les règles de l'air communes et des dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne et modifiant le règlement d'exécution (UE) n°1035/2011, ainsi que les règlements (CE) n° 1265/2007, (CE) n° 1794/2006, (CE) n° 730/2006, (CE) n° 1033/2006 et (UE) n° 255/201, tel que modifié en dernier lieu par le règlement d'exécution (UE) 2016/1185 de la commission du 20 juillet 2016 ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il faut lire :

« (1) La Direction de l'aviation civile, dénommée ci-après « DAC », est l'autorité [...] ».

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, l'emploi du terme « notamment » est à omettre. Une énonciation d'exemples est sans apport normatif.

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écarter l'emploi du verbe « devoir ». En effet, pour marquer une obligation il suffit de recourir à l'indicatif présent qui a valeur impérative. Partant, le paragraphe 2 se lira comme suit :

« [...] du drone sont notifiés sans délai à la DAC. ».

Article 7

Au paragraphe 4, les termes « du présent règlement » sont à écarter pour être superflus.

Article 8

Au paragraphe 2, il est indiqué de supprimer le mot « strictement » pour être superflus.

Au paragraphe 3, l'emploi du terme « notamment » est à omettre. Une énonciation d'exemples est sans apport normatif.

Au paragraphe 7, le mot « susvisé » est à remplacer par celui de « précité ».

Article 9

À l'alinéa 1^{er}, première puce (alinéa 1^{er}, point 1^o, selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire « à l'article 2, point 46, du règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 précité ».

Article 11

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

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 16 janvier 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes