

Projet de règlement grand-ducal

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

Avis du Conseil d'État

(27 octobre 2020)

Par dépêche du 13 janvier 2020, 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 de la Mobilité et des Travaux publics.

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

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 29 mai 2020.

Considérations générales

L'exploitation et la supervision continue des hélistations ont déjà fait l'objet de deux projets de règlement grand-ducal.

Ainsi, par dépêche du 5 juin 2014, le Conseil d'État avait été saisi d'un premier 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 ». Dans son avis du 11 novembre 2014 y relatif, le Conseil d'État avait considéré que le règlement en projet qui lui avait été 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'État¹ s'était alors dispensé de l'analyse des articles du projet de règlement grand-ducal.

Par dépêche du 8 novembre 2016, un deuxième projet de règlement grand-ducal, intitulé « Projet de règlement grand-ducal relatif à l'exploitation et à la supervision continue des hélistations », avait par conséquent été soumis au Conseil d'État. Dans son avis du 15 décembre 2017² relatif à ce projet de règlement, le Conseil d'État avait noté que : « [...] le projet de règlement grand-ducal en question ne contenait pas exclusivement des dispositions

¹ Avis n° 50.684 du Conseil d'État du 11 novembre 2014 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.

² Avis n° 51.983 du Conseil d'État du 15 décembre 2017 sur le projet de règlement grand-ducal relatif à l'exploitation et à la supervision continue des hélistations.

d'ordre purement technique destinées à renforcer la sécurité aérienne, mais que certaines de ces dispositions avaient trait à l'accès à l'activité d'exploitant d'une hélistation et à la réglementation de cette activité. Le Conseil d'État avait insisté sur le fait que l'exploitation d'une hélistation était une activité susceptible d'être exercée comme activité commerciale principale, dans un contexte concurrentiel, ou comme accessoire d'une autre activité commerciale principale, et qu'elle tomberait dès lors sous la liberté du commerce et de l'industrie, protégée par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Or, dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle, le pouvoir réglementaire du Grand-Duc est tributaire d'une base légale qui doit satisfaire aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, ce qui n'était pas le cas de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation aérienne. »³

Suite à cet avis, le Conseil d'État a été saisi d'un projet de loi visant à créer la base légale faisant défaut. Un article *7ter* a ainsi été ajouté à la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne par une loi du 20 décembre 2019⁴.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis entend réglementer l'exploitation et la supervision continue des hélistations sur le fondement de cette nouvelle base légale. Le projet de règlement grand-ducal relatif à l'exploitation et à la supervision continue des hélistations a, quant à lui, fait l'objet d'un retrait du rôle du Conseil d'État par dépêche en date du 11 février 2020.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen définit les hélistations tombant dans le champ d'application du règlement en projet. Il est identique à l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal relatif à l'exploitation et à la supervision continue des hélistations, qui n'avait pas appelé d'observation de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État rappelle – comme l'ont d'ailleurs fait les auteurs en se référant toutefois à un règlement européen abrogé – que le règlement (UE) 2018/1139⁵ s'applique aux aérodromes :

- « i) qui sont ouverts au public ;
- ii) sur lesquels sont offerts des services de transport aérien commercial ; et

³ Avis n° 53.009 du Conseil d'État du 21 décembre 2018 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

⁴ Loi du 20 décembre 2019 portant modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

⁵ Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil.

iii) qui sont équipés de pistes aux instruments revêtues de 800 mètres au moins, ou qui sont exclusivement utilisés par des hélicoptères utilisant des procédures d'approche ou de départ aux instruments ».

Par conséquent, des dispositions nationales s'avèrent nécessaires pour les aérodromes qui sont exclusivement utilisés par des hélicoptères autres que ceux utilisant des procédures d'approche ou de départ aux instruments. Le Conseil d'État se demande toutefois s'il existe une correspondance entre « les hélicoptères à un seul rotor principal », visés à l'article sous examen, et les hélicoptères autres que ceux utilisant des procédures d'approche ou de départ aux instruments.

Article 2

L'article sous examen est, dans sa teneur, identique à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal relatif à l'exploitation et à la supervision continue des hélistations, sauf en ce qui concerne les définitions d'« accident », d'« incident » et d'« incident grave », ces dernières ne figurant plus dans le libellé en projet. Ces trois termes sont néanmoins définis à l'article 2 du règlement grand-ducal du 8 juillet 2010 portant des spécifications complémentaires relatives aux accidents et incidents survenus dans le domaine de l'aviation civile, règlement grand-ducal auquel il est renvoyé ultérieurement dans le dispositif du règlement en projet sous avis.

Le Conseil d'État se demande si une définition de la notion d'« exploitant » s'avère réellement nécessaire alors que sa signification est claire et précise, et que l'article 7^{ter} de la loi précitée du 31 janvier 1948, constituant la base légale du règlement en projet sous avis, n'en fournit aucune définition.

Concernant le point 16°, le Conseil d'État propose d'aligner la définition du service de la circulation aérienne sur celle qu'en donne l'article 2, lettre a)⁶, de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne.

Article 3

L'article sous examen a trait à l'autorisation d'exploitation d'une hélistation.

En se bornant, au paragraphe 1^{er}, à reformuler l'article 7^{ter}, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 31 janvier 1948, et, aux paragraphes subséquents, à énoncer des dispositions générales dénuées de plus-value normative, l'article 3 sous examen est à supprimer pour être superfétatoire.

⁶ Article 2, lettre a), de la loi précitée du 21 décembre 2007 :

« L'administration a pour mission : a) d'assurer la gestion du trafic aérien (ATM) dans l'espace aérien luxembourgeois et dans l'espace aérien limitrophe pour lequel des délégations de services ont été établies par les centres de contrôle aérien compétents. La gestion du trafic aérien (ATM) comprend les services de la circulation aérienne (ATS), de la gestion des courants de trafic aérien (ATFM) et la gestion de l'espace aérien (ASM). Le terme générique ATS désigne le service d'information de vol, le service d'alerte, le service consultatif de la circulation aérienne et le service du contrôle de la circulation aérienne (ATC). Le terme générique ATC désigne le service du contrôle régional, le service du contrôle d'approche respectivement le service du contrôle d'aérodrome ; [...] ».

Article 4

L'article sous examen vise l'obligation pour l'exploitant de disposer d'une assurance. Au vu de l'article 3 en projet, il y a lieu de comprendre que l'assurance est une condition de validité de l'autorisation.

Le Conseil d'État constate que le règlement en projet s'insère dans le cadre de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution et relève, partant, des matières réservées à la loi. Or, dans une telle matière, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution prévoit que « [d]ans 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 ». En subordonnant à une attribution expresse du législateur le pouvoir du Grand-Duc d'intervenir dans les matières réservées, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, modifié par la révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, enlève le caractère spontané et autonome au pouvoir réglementaire d'exécution dans ces matières.

En l'occurrence, l'article *7ter*, paragraphes 2 et 3, de la loi de base se borne à imposer, pour l'obtention et la validité de l'autorisation d'exploiter un aérodrome, une hélistation ou un terrain de vol, des conditions d'honorabilité et de sécurité. L'article *7ter*, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, prévoit ensuite que « [l]es critères d'obtention et de validité des autorisations prévues au paragraphe 1^{er} ainsi que les exigences techniques et opérationnelles y relatives sont précisés par règlement grand-ducal. » Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs d'élargir la base légale dans laquelle les conditions d'autorisation puisent leur fondement, sinon de supprimer l'article sous revue. Toute disposition dépassant le cadre de cette attribution est, en effet, susceptible d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Par ailleurs, le Conseil d'État réitère l'observation émise dans son avis n° 51.983 du 15 décembre 2017, précité, et selon laquelle : « 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

L'article sous examen énonce que la DAC est l'autorité de supervision continue pour les hélistations. Outre qu'il s'agirait plutôt d'énoncer que la DAC est l'autorité de supervision continue des exploitants d'hélistation, une telle disposition est superfétatoire au vu de l'article *7ter* de la loi précitée du 31 janvier 1948 et de l'article 17, paragraphe 3, de la loi 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.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Le Conseil d'État considère que l'insertion, par le biais de l'article sous examen, d'une disposition particulière pour les hélistations n'apporte aucune plus-value normative par rapport au régime général de déclaration, applicable à tout accident impliquant un aéronef indépendamment du lieu d'accident – établi par la loi modifiée du 30 avril 2008 portant a) création de l'Administration des Enquêtes Techniques b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et c) abrogation de la loi du 8 mars 2002 sur les entités d'enquêtes techniques relatives aux accidents et incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et des chemins de fer, ainsi que par le 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. L'article 7 sous examen est dès lors à supprimer pour être superfétatoire.

Article 8

L'article sous examen définit les responsabilités de l'exploitant d'hélistation.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, et le paragraphe 2, le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser qu'il appartient à l'exploitant d'instaurer les procédures en cause.

Articles 9 à 22

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il n'est pas indiqué de mettre des termes ou des références entre parenthèses dans le dispositif.

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 ».

Préambule

Au premier visa, il y lieu d'écrire « , et notamment ses articles 7 et 7^{ter} ; ».

Le quatrième 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 au terme « commerce ».

Article 2

Au point 4°, il y a lieu de viser l'« annexe 14, intitulée « Hélistations » à la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944 ».

Au point 5°, il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses. Par conséquent, il est suggéré de libeller le point 5° comme suit :

« 5° « classification de l'intégrité » : classification basée sur le risque que peut entraîner l'utilisation de données aéronautiques altérées. Les données aéronautiques sont classées comme suit :

[...] ; ».

Le point 10° est à libeller comme suit :

« 10° « NOTAM » ou « notice to airmen » : avis diffusé par [...] ; ».

Au point 11°, l'OACI est à définir comme « l'Organisation de l'aviation civile internationale, établie par la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944 ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « la Direction de l'aviation civile, ci-après « DAC ». »

Article 15

Au paragraphe 2, point 3°, le terme « et » *in fine* est à supprimer, car superfétatoire. Cette observation vaut également pour l'article 20, alinéa 1^{er}, point 1°.

Article 22

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de [...] ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 22.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants,
le 27 octobre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu