

Projet de loi

portant modification de

- 1° 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, et**
- 2° la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne**

Avis du Conseil d'État

(1^{er} juin 2021)

Par dépêche du 22 octobre 2020, 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 d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que les textes coordonnés des lois que le projet de loi entend modifier.

Considérations générales

La loi en projet entend modifier 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, loi organique de la Direction de l'aviation civile, ci-après « DAC », ainsi que la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne afin de créer un cadre légal pour l'aviation étatique qui comprend les activités aériennes des aéronefs d'État, c'est-à-dire des aéronefs militaires et des autres aéronefs appartenant à l'État ou mis à sa disposition et affectés exclusivement à des missions d'intérêt public. Ces activités comprennent par exemple les activités aériennes de l'Armée luxembourgeoise ou de la Police grand-ducale. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi prévoit expressément le volet de l'aviation militaire luxembourgeoise. En effet, le développement de la composante aérienne militaire et la décision d'acquérir des hélicoptères du type Airbus H145M, des hélicoptères du type NH-90 ainsi que des drones militaires du type RAVEN B DDL et PUMA RQ-2 rendraient nécessaire de définir la compétence en matière de l'aviation étatique.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de modifier 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.

D'abord, le Conseil d'État donne à considérer que, s'il s'agit d'étendre les missions de la DAC en lui attribuant des compétences dans le domaine de l'aviation étatique, il faudrait modifier la dénomination de la DAC à l'article 17 de la loi précitée du 19 mai 1999. En effet, si les attributions ne relèvent plus exclusivement de l'aviation *civile*, la dénomination de l'autorité en charge est également à adapter. Dans ce cas, il suffirait également d'intégrer les missions par rapport à l'aviation étatique dans le corps du texte de l'article 17, paragraphe 3, au lieu de créer un nouvel article *17bis*.

Ensuite, le Conseil d'État note qu'à l'article 1^{er}, point 1^o, de la loi en projet, les auteurs précisent au nouvel article *17bis*, paragraphe 1^{er}, que la DAC « assume les missions en matière d'aviation étatique ». Ce paragraphe est superfétatoire, étant donné que le paragraphe 2 précise justement ces missions en reprenant en grande partie les termes de l'article 17, paragraphe 3, deuxième et sixième tirets.

Par ailleurs, le Conseil d'État se doit de relever que des « coopérations et des arrangements à l'échelle européenne et internationale » dont il est question au dernier alinéa de l'article *17bis* n'ont pas, dans tous les cas, le caractère de norme juridique. À relever que le commentaire des articles ne parle pas de coopérations et d'arrangements, mais « d'accords » conclus au niveau européen ou international. Voilà pourquoi le Conseil d'État demande de supprimer l'alinéa sous revue. Dans la mesure où sont visées des normes supérieures au droit national, le dernier alinéa de l'article *17bis*, paragraphe 2, serait de toute façon superfétatoire et à supprimer. Si le législateur décide malgré ces observations de maintenir l'alinéa sous revue, les termes « des coopérations et des arrangements » sont à remplacer par ceux de « des accords ».

En ce qui concerne l'article *17ter*, qui dispose en son paragraphe 1^{er} que « les décisions sont prises par le ministre, sur avis du ministre ayant la défense dans ses attributions », le Conseil d'État s'interroge de quelles « décisions » il s'agit en l'occurrence. Ces décisions auront-elles un impact sur l'aviation civile ? De plus, le Conseil d'État comprend à la lecture du commentaire des articles et de l'article 2, point 2^o, de la loi en projet, disposant que « sauf stipulations contraires et sans préjudice aux dispositions de l'article *17ter* [...] », que *toutes* les dispositions légales de la loi précitée du 19 mai 1999, mais aussi de la loi précitée du 31 janvier 1948 pourraient être visées par ces décisions. En effet, le commentaire des articles précise que « [l]'approche luxembourgeoise de soumettre, sauf stipulations contraires, l'ensemble de l'aviation militaire aux dispositions strictes de ses homologues civils, est unique dans la mesure où les forces armées d'autres États disposent généralement d'un cadre réglementaire militaire propre. En adoptant une telle approche, il est indispensable d'intégrer dans le texte de loi la possibilité de

pouvoir déroger à ces mêmes règles afin de permettre la bonne exécution de missions militaires. » Or, étant donné que le projet de loi sous revue omet de définir les décisions visées par les auteurs et le cadre légal dans lequel ces décisions sont prises, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 17ter, paragraphe 1^{er}, sous revue pour des raisons de sécurité juridique.

À l'article 17ter, paragraphe 2, les auteurs précisent que, pour assurer l'exécution de formations et d'opérations militaires, le ministre ayant la Défense dans ses attributions « peut seul déroger aux dispositions de la présente loi [...] ». Aux termes de l'alinéa 2, ces dérogations (« waiver ») doivent être nécessaires, proportionnées et limitées dans le temps. De plus, elles doivent faire l'objet d'une analyse des risques circonstanciée effectuée en amont par un comité d'experts. À noter encore que le dernier alinéa indique, sans autre précision, qu'un règlement grand-ducal devra déterminer les « modalités » de la procédure à suivre.

Le paragraphe sous examen pose problème à plusieurs égards.

D'abord le Conseil d'État se demande comment ces dérogations s'articuleront avec les autres obligations et missions de la DAC, surtout celles lui attribuées à l'article 17bis, tout en sachant que l'aviation militaire est un sous-ensemble de l'aviation étatique pour laquelle la DAC est responsable¹. Quelle est la procédure applicable entre le ministre ayant la Défense dans ses attributions et la DAC dans ce cas ? Quelles sont les dispositions exactes visées par de telles dérogations ?

À l'égard de l'article 17ter, paragraphe 2, il se pose la question de savoir si ces dérogations auront un caractère individuel ou général.

Le Conseil d'État comprend à la lecture du commentaire des articles qu'il s'agit de dérogations individuelles, qui peuvent donc être accordées par mission militaire ou activité préparatoire. Le Conseil d'État demande de préciser le texte dans ce sens et d'écrire à la première phrase du nouvel article 17ter, paragraphe 2 « [...] peut, au cas par cas, seul déroger aux dispositions de [...] ».

Ensuite, le Conseil d'État relève que les dispositions sous revue, en ce qu'elles visent des formations et opérations militaires, touchent à une matière réservée à la loi en vertu de l'article 96 de la Constitution qui précise que « [t]out ce qui concerne la force armée est réglé par la loi ». À rappeler que dans une matière réservée à la loi, les principes et les points essentiels sont du domaine de la loi et les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détail peuvent être du domaine du pouvoir réglementaire. Le Conseil d'État demande dès lors de préciser dans le dispositif de la loi en projet les éléments essentiels fournissant un cadre au pouvoir de dérogation du ministre.

Si, en revanche, ces dérogations devaient avoir un caractère général, il reviendrait au Grand-Duc de les arrêter, dans le respect de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, et non pas au ministre.

¹ Voir également la définition à l'article 2 de la loi en projet.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 17ter, paragraphe 2, sous revue.

À l'article 17ter, paragraphe 3, il est précisé que sur décision du ministre la DAC peut être exclue de la supervision d'aéronefs immatriculés au Luxembourg, mais appartenant à une organisation internationale. Ce paragraphe n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

L'article 2 a pour objet de modifier la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Le point 1° donne une définition de la notion « aviation étatique » pour l'application de la loi précitée du 31 janvier 1948. Or, ce terme n'est plus utilisé par la suite dans le texte de loi, voilà pourquoi le Conseil d'État demande de supprimer cette définition. En outre, le Conseil d'État relève que la définition déjà contenue dans le texte de loi concernant les « aéronefs d'État » englobe en grande partie les mêmes éléments.

Le point 2° n'appelle pas d'observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 1^{er}, point 1°, à l'article 17bis, paragraphe 2, phrase liminaire, dans sa teneur proposée, « l'article 17, paragraphe 3, ».

Intitulé

Il convient d'insérer un deux-points après les termes « portant modification de » et de remplacer les termes « , et » par un point-virgule.

Article 1^{er}

Au point 2°, à l'article 17ter, paragraphes 1^{er} et 2, alinéa 1^{er}, dans leur teneur proposée, il convient d'écrire « ministre ayant la Défense dans ses attributions » avec une lettre initiale « d » majuscule au terme « défense ».

Au point 3°, il y a lieu d'écrire « article 18, paragraphe 1^{er}, premier tiret ».

Article 2

Au point 1°, phrase liminaire, il convient de viser « l'article 1^{er} », en faisant figurer les lettres « er » en exposant.

Au point 2°, phrase liminaire, le terme « remplacée » est à accorder au genre masculin.

Au point 2°, à l'article 1^{er}, alinéa 8 nouveau, il y a lieu d'écrire « Sauf dispositions contraires ».

Au point 3°, il convient d'écrire « une lettre n. libellée comme suit ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 1^{er} juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz