

Projet de loi

portant modification

1° 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, et

2° de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

Avis du Conseil d'État

(29 juin 2021)

Par dépêche du 23 mars 2021, 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 qu'un texte coordonné de la loi modifiée du 19 mai 1999 et de la loi modifiée du 31 janvier 1948 que le projet de loi élargit tend à modifier.

Considérations générales

La loi en projet sous avis a pour objet de réglementer les activités des aéronefs sans équipage à bord (« drones ») en modifiant 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 la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, ceci afin de permettre la mise en œuvre du règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord et de compléter les dispositions européennes par certaines règles nationales en la matière. Plus particulièrement, le projet de loi étend le pouvoir de contrôle des agents de la Direction de l'Aviation Civile (ci- après « DAC ») aux aéronefs sans équipage à bord, établit une obligation d'assurance pour ce type d'aéronef et introduit des dispositions pénales en cas de non-respect des règles afférentes qui existent aux niveaux européen et national.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue modifie la loi précitée du 19 mai 1999 afin d'élargir les compétences de la DAC et les pouvoirs de contrôle de ses agents aux aéronefs sans équipage à bord.

Le point 2° introduit par ailleurs un article 19*quinquies* prévoyant une obligation d'assurance pour les aéronefs sans équipage à bord.

Il est tout d'abord relevé que les paragraphes 1^{er} et 2 sont à reformuler afin de regrouper à la fois le caractère « adéquat » de l'assurance et sa validité à l'égard des tiers. Dans ce même contexte, le Conseil d'État donne à considérer qu'un aéronef sans équipage à bord ne peut pas « disposer » d'une assurance. Par ailleurs, il suggère de remplacer le terme « valable » par celui de « valide ».

Ensuite, le Conseil d'État observe que l'article 19*quater* de la loi précitée du 19 mai 1999, ayant trait aux exigences en matière d'assurance pour les aéronefs, encadre cette obligation notamment par référence au règlement (CE) n° 785/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relatif aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs. Il s'interroge sur la raison pour laquelle les auteurs ont renoncé à encadrer de la même manière les exigences d'assurance pour les aéronefs sans équipage à bord découlant de l'article 19*quinquies* nouveau. En l'absence de précisions quant à cette obligation d'assurance, le Conseil d'État s'oppose formellement au dispositif sous revue pour des raisons d'insécurité juridique. Si les aéronefs sans équipage à bord non-assimilés à des jouets sont également couverts par les dispositions du règlement (CE) n° 785/2004 précité, il y a lieu d'y renvoyer, à l'image de l'article 19*quater* précité. Si tel n'est pas le cas, il y a lieu de spécifier les caractéristiques de cette assurance à l'article 19*quinquies* nouveau.

Le paragraphe 3 prévoyant des sanctions pour une infraction matérielle, il n'est pas nécessaire de préciser que l'infraction doit avoir lieu « délibérément ou par négligence ».

Article 2

L'article sous revue tend à modifier la loi précitée du 31 janvier 1948 en ajoutant, à l'article 7, paragraphe 1^{er}, les aéronefs sans équipage à bord aux domaines pour lesquels un règlement grand-ducal peut prévoir des « prescriptions réglementaires » et déterminer les montants et les modalités de perception des taxes, redevances et droits pouvant désormais être perçus en la matière en vertu de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, lettre n).

Les points 1° et 2° de l'article sous revue n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Au point 3°, les auteurs insèrent un nouvel article 32*bis* à la loi précitée du 31 janvier 1948 visant à assortir de sanctions pénales certains comportements relatifs aux aéronefs sans équipage à bord.

Au paragraphe 1^{er}, il y aurait lieu de se référer avec précision aux « règlements » y visés. S'agit-il des règlements européens en la matière, ou encore de l'article 5 du projet de règlement grand-ducal relatif aux aéronefs sans équipage à bord¹, qui prévoit une liste de documents que le pilote doit pouvoir présenter ?

Par ailleurs, au paragraphe 2, point 2°, il conviendrait de préciser la référence aux « compétences requises par la réglementation ».

De même, le paragraphe 2, point 8°, prévoit une sanction du pilote opérant l'aéronef sans équipage à bord « lorsqu'il est inapte à accomplir ses tâches du fait d'une blessure, de la fatigue, d'un traitement médical, d'une maladie ou d'autres causes ». Le Conseil d'État demande de préciser les termes « d'autres causes ». Cette observation vaut également pour la référence aux « matières non-autorisées » au paragraphe 2, point 9°, ainsi que pour le paragraphe 3, en ce qu'il se réfère aux objets « susceptible[s] de causer un dommage à autrui ».

Enfin, le Conseil d'État constate que le dernier alinéa du paragraphe 2 ne fait pas de sens dans sa teneur actuelle. Ainsi, il y aurait lieu d'ajouter, au paragraphe 2, alinéa 2, que cette sanction ne saurait s'appliquer qu'à celui « qui aurait sciemment permis l'envol en violation des articles [...] », en indiquant de manière précise les dispositions visées.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au point 3° de l'article sous revue dans sa forme actuelle, en ce qu'il contrevient au principe de la spécification des incriminations, corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution, et qui implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés².

Le point 4° n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Par ailleurs lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} », en écrivant, à titre d'exemple à l'article 1^{er}, point 1° « l'article 19*bis*, paragraphe 1^{er}, [...] ».

¹ CE n° 60.579.

² Arrêt n° 00134 de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2018, Mém – A 198 du 20 mars 2018.

Intitulé

Il convient d'ajouter un deux-points après les termes « portant modification ».

Au point 1°, les termes « , et » *in fine* sont à remplacer par un point-virgule.

Article 1^{er}

Au point 1°, il convient d'écrire « premier tiret ».

Article 2

Il convient de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article sous un seul point, en reprenant chaque modification sous une lettre « a) », « b) », « c) », ... Les modifications prévues aux points 1° et 2° sont ainsi à regrouper sous un seul point comme suit :

« 1° L'article 7 est modifié comme suit :

a) Au paragraphe 1^{er}, les mots « aux aéronefs sans équipage à bord, à leur exploitation et aux pilotes à distance, » sont insérés entre les mots « à leur personnel de bord, » et « à la navigation et à la circulation aériennes » ;

b) Au paragraphe 3, est ajouté un point n. libellé comme suit :
« n. l'exploitation des aéronefs sans équipage à bord. »

Les points 3° et 4° sont à renuméroter en points 2° et 3°.

Au point 3° (2° selon le Conseil d'État), à l'article 32*bis*, au paragraphe 2, point 1°, il y a lieu d'insérer les termes « de la Commission » entre les termes « règlement d'exécution (UE) 2019/947 » et les termes « du 24 mai 2019 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 29 juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz