

Projet de loi

**portant modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948
relative à la réglementation de la navigation aérienne**

Avis du Conseil d'État

(12 décembre 2023)

Par dépêche du 22 septembre 2022, 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 financière, une fiche d'évaluation d'impact, ainsi qu'un texte coordonné de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, que le projet de loi sous rubrique vise à modifier.

Par dépêche du 29 mars 2023, le Conseil d'État a informé le Premier ministre, ministre d'État, que le projet de loi sous avis comporte des dispositions qui n'avaient pas fait l'objet d'un examen de proportionnalité au sens de la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions et a exprimé le souhait de pouvoir disposer du formulaire nécessaire pour lui permettre de vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité.

Par dépêche du 13 novembre 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a communiqué au Conseil d'État le formulaire relatif à l'examen de proportionnalité.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne afin que celle-ci puisse servir de base légale adéquate et précise aux activités des parachutistes.

Les activités des parachutistes sont actuellement régies par le règlement grand-ducal du 4 juillet 1990 réglementant les licences et qualifications des parachutistes, qui est censé avoir comme base légale la loi précitée du 31 janvier 1948. Or, celle-ci concerne, dans sa teneur actuelle, uniquement les « aéronefs » et non pas les « parachutistes ». Étant donné qu'un parachute n'est pas à considérer comme un aéronef, le projet de loi sous avis entend désormais expressément inclure, dans la loi précitée du 31 janvier 1948, les parachutistes, ceci « dans le souci d'éviter une insécurité juridique et d'éviter le risque que la refonte de la réglementation sur les activités des parachutistes ne soit déclarée inconstitutionnelle ». Il est envisagé d'effectuer cette refonte à travers le projet de règlement grand-ducal relatif aux activités des

parachutistes, dont le Conseil d'État se trouve également saisi (CE n° 61.157). Parallèlement, le Conseil d'État se trouve saisi d'un projet de règlement grand-ducal relatif aux activités des aéronefs ultralégers motorisés, des planeurs ultralégers motorisés et des planeurs ultralégers (CE n° 61.156).

Le Conseil d'État donne à considérer que de nombreuses dispositions des projets de règlements grand-ducaux précités interviennent en matière réservée à la loi et devraient y figurer. Il s'agit des conditions de qualification d'instructeur, des conditions de leur formation et d'évaluation, du contenu des épreuves, ainsi que des dispositions relatives à l'exploitation des plateformes et des écoles. Tout en renvoyant à ses observations figurant aux avis n° 61.156 et 61.157, le Conseil d'État demande de saisir l'opportunité du présent projet de loi pour y faire figurer les éléments considérés comme essentiels, conformément au prescrit constitutionnel.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen vise à insérer dans la loi précitée du 31 janvier 1948 un article *18bis* nouveau, qui sanctionne pénalement celui qui effectue une descente en parachute sans être titulaire de la licence et des qualifications requises par les lois et règlements.

Le Conseil d'État note que lorsque la descente en parachute est effectuée avec un passager, à la fois une peine d'emprisonnement et une amende sont prononcées d'office.

L'article *18bis*, alinéa 2, détermine le seuil minimal des peines, en prévoyant que l'emprisonnement est de quinze jours au moins et l'amende de 1 500 euros au moins.

Le Conseil d'État considère que le seuil maximal est celui prévu à l'alinéa 1^{er}, prévoyant un emprisonnement d'un an et une amende de 5 000 euros. La sanction est dès lors encadrée et la détermination exacte de la sanction relèvera du pouvoir d'appréciation du juge.

Article 5

L'article sous examen vise à insérer dans la loi précitée du 31 janvier 1948 un article *20bis* nouveau, qui sanctionne pénalement celui qui effectue une descente en parachute malgré le retrait de sa licence.

Le Conseil d'État note que lorsque la descente en parachute est effectuée avec un passager, à la fois une peine d'emprisonnement et une amende sont prononcées d'office.

Contrairement à la formulation de l'article *18bis*, l'article *20bis*, alinéa 2, prévoit que l'emprisonnement est d'une durée fixe de trois mois et l'amende de 5 000 euros « au moins ». Si le seuil maximal de l'amende était

celui prévu à l'alinéa 1^{er}, à savoir 5 000 euros, les termes « au moins », à l'alinéa 2, n'auraient pas de sens, dans la mesure où le montant maximum de 5 000 euros est déjà atteint.

Le Conseil d'État considère qu'en l'espèce, la disposition de l'article 20*bis*, alinéa 2, n'est pas suffisamment précise vu qu'elle n'indique pas de seuil maximal pour l'amende. Aux termes de l'arrêt n° 71/12 de la Cour constitutionnelle du 9 mars 2012, « la peine, pour suffire aux exigences de la Constitution, doit être suffisamment déterminée, c'est-à-dire qu'elle doit en principe comporter un minimum et un maximum indiqués dans la loi ». La disposition sous examen ne respecte pas le principe de la légalité des peines tel que consacré à l'article 19 de la Constitution, de sorte que le Conseil d'État s'y oppose formellement.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, le Conseil d'État signale qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe et l'alinéa visés. Ainsi, il convient d'écrire « L'article 7, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne [...] ».

Article 2

Au point 1^o, il est suggéré d'ajouter les termes « le terme » avant le terme « « doivent » ».

Article 3

À la phrase liminaire, il convient d'insérer une virgule après les termes « alinéa 1^{er} ».

Au point 4^o, et à l'instar du texte de l'article qu'il s'agit de modifier, il y a lieu d'écrire « tout » avec une lettre initiale majuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 14 votants, le 12 décembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Patrick Santer