

**Projet de règlement grand-ducal**

**modifiant**

- 1° le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> août 2018 instituant la perception de taxes et de redevances relatives aux licences, qualifications et reconnaissance de licences du personnel de conduite d'aéronefs et du personnel de maintenance d'aéronefs ;**
- 2° le règlement grand-ducal du 19 novembre 2019 instituant la perception de taxes et de redevances relatives aux inspections et contrôles techniques dans le domaine de la navigabilité des aéronefs et des opérations aériennes**

---

**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 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.

**Considérations générales**

Le règlement grand-ducal en projet entend adapter les taxes et les redevances à percevoir pour les licences et qualifications relatives aux aéronefs ultralégers motorisés, aux planeurs ultralégers motorisés et aux planeurs ultralégers, pour les licences de parachutiste, ainsi que pour certains organismes de formation.

À cet effet, il tend à modifier les articles 1<sup>er</sup> à 6 du règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> août 2018 instituant la perception de taxes et de redevances relatives aux licences, qualifications et reconnaissances de licences du personnel de conduite d'aéronefs et du personnel de maintenance d'aéronefs et, de manière ponctuelle, le règlement grand-ducal du 19 novembre 2019 instituant la perception de taxes et de redevances relatives aux inspections et contrôles techniques dans le domaine de la navigabilité des aéronefs et des opérations aériennes.

Les auteurs expliquent à l'exposé des motifs que ces modifications s'imposent notamment en raison de l'abrogation et du remplacement projetés du règlement grand-ducal modifié du 13 janvier 1993 réglementant les licences et qualifications du personnel de conduite des aéronefs et du

règlement grand-ducal du 4 juillet 1990 réglementant les licences et qualifications des parachutistes<sup>1</sup>.

À l'article 7, paragraphe 3, les lettres a), b) et d), de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relatif à la réglementation de la navigation aérienne, prévoient, dans leur teneur projetée<sup>2</sup>, le principe de la perception de taxes et de redevances en relation avec « tous les actes d'agrément, de validation, de certification ou d'autorisation que la Direction de l'aviation civile est appelée à délivrer dans le cadre de ses missions concernant a. la navigabilité des aéronefs ; b. l'émission, la validation, le renouvellement et la revalidation des licences et des qualifications du personnel de conduite d'aéronefs et des mécaniciens navigants voire des licences et des qualifications des contrôleurs de la circulation aérienne ainsi que des parachutistes ; [...] d. les agréments des entités chargées de la formation au vol et de la formation aux qualifications de type ainsi que de la formation des parachutistes ».

Le paragraphe 3, alinéa 2, précise que « [l]e montant de ces taxes, redevances et droits ainsi que leurs modalités de perception sont fixés par règlement grand-ducal ». D'après le paragraphe 3, alinéa 3, « le montant unitaire de la taxe, de la redevance ou du droit à percevoir ne pourra en aucun cas dépasser 50.000 euros ». Enfin, en vertu du paragraphe 3, alinéas 4 et 5, « [l]es taxes dues en vertu de ce règlement grand-ducal sont perçues par l'Agence Luxembourgeoise pour la Sécurité Aérienne (ALSA) au profit de l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Les redevances dues en vertu de ce règlement grand-ducal sont perçues par l'ALSA ».

Le règlement grand-ducal en projet entend instituer trois types de prélèvements : des taxes forfaitaires en contrepartie de la délivrance de documents ou certificats, des redevances forfaitaires lorsqu'aucun acte administratif n'est émis, ainsi que des redevances calculées sur la base du temps passé.

En ce qui concerne ces dernières, le Conseil d'État prend acte de ce que, selon les auteurs, leur montant correspond au coût des dépenses engagées par l'État, et constituent la contrepartie d'un service effectivement rendu. De tels paiements sont donc effectivement à qualifier de redevances, qui sont des prélèvements à caractère proprement civil dus pour un service rendu et facultatif et qui relèvent des matières dites « libres ».

Cependant, en ce qui concerne les « taxes » et « redevances » forfaitaires que le règlement grand-ducal en projet entend instituer, le critère de distinction institué par les auteurs réside dans la délivrance ou non d'un document. Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne contiennent d'indication quant à une éventuelle équivalence entre le forfait avec le coût des dépenses engagées par l'État. En l'absence d'une telle équivalence, les « taxes » et « redevances » forfaitaires sont à analyser en taxes de quotité, qui, d'après la jurisprudence, ont la nature d'impôts et par conséquent relèvent de la matière réservée à la loi.

---

<sup>1</sup> Voir projet de règlement grand-ducal relatif aux activités des aéronefs ultralégers motorisés, des planeurs ultralégers motorisés et des planeurs ultralégers (CE n° 61.156) et projet de règlement grand-ducal relatif aux activités des parachutistes (CE n° 61.157).

<sup>2</sup> Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne (CE n° 61.154) (doc. parl. n° 8072).

En ne définissant pas le montant des taxes en question, la base légale risque d'être considérée comme non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, de sorte que les dispositions du règlement grand-ducal sous avis relatives aux « taxes » et « redevances » forfaitaires risquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Pour ce qui concerne l'articulation dans le temps des divers projets en matière de navigation aérienne soumis à l'examen du Conseil d'État, il ressort que les auteurs entendent se fonder, pour l'adoption des règlements d'exécution, sur les dispositions de la loi précitée du 31 janvier 1948, dans leur teneur résultant du projet de loi CE n° 61.154. Ce procédé est admissible à condition toutefois que l'entrée en vigueur des règlements se fasse ou soit fixée au plus tôt le jour de celle des modifications apportées à la loi qui leur sert de fondement légal.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

L'article sous examen entend notamment introduire dans le règlement grand-ducal précité du 1<sup>er</sup> août 2018 des articles 2 à *6quater* nouveaux en déclinant les taxes et redevances relatives au parachutisme, ainsi qu'aux aéronefs ultralégers motorisés, aux planeurs ultralégers motorisés et aux planeurs ultralégers, en ajoutant plusieurs licences et qualifications nouvelles et en adaptant certains montants. Il s'agit de taxes et redevances dues pour la participation aux épreuves, la délivrance de licences, la participation aux épreuves d'instructeur, la délivrance et la revalidation des licences d'instructeur ainsi que la conversion de licences étrangères. Pour ce qui concerne la nature de ces frais, il est renvoyé aux considérations générales.

### Article 2

L'article sous revue entend modifier le règlement grand-ducal précité du 19 novembre 2019, d'une part en ajoutant les aéronefs ultralégers motorisés à la disposition prévoyant une taxe pour la délivrance d'un certificat d'aptitude au vol pour un aéronef ultraléger motorisé, d'autre part en supprimant la mention des aéronefs ultralégers motorisés à l'endroit de l'article 7 qui traite des redevances dues pour le renouvellement des certificats d'examen de navigabilité.

S'il est vrai que l'article 18 du projet de règlement grand-ducal n° 61.156 relatif aux activités des aéronefs ultralégers motorisés, des planeurs ultralégers motorisés et des planeurs ultralégers prévoit que les aéronefs ultralégers motorisés font désormais l'objet d'un « certificat d'aptitude au vol » qui, d'après le commentaire dudit article « est destiné à attester de la navigabilité de l'aéronef », aucune redevance n'est due pour le renouvellement dudit certificat, alors qu'une telle procédure est prévue par l'article 18, paragraphe 4, du règlement grand-ducal en projet précité.

Aucune explication n'est fournie par les auteurs à cet égard, le commentaire de l'article se bornant à annoncer la nécessité d'un alignement terminologique, vraisemblablement au projet de règlement grand-ducal n° 61.156.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande aux auteurs de prévoir également ce cas de figure.

### Article 3

Par l'article sous examen, les auteurs entendent fixer l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet à trois mois après sa publication.

Afin que le présent règlement grand-ducal puisse entrer en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, en même temps que le règlement grand-ducal relatif aux activités des aéronefs ultralégers motorisés, des planeurs ultralégers motorisés et des planeurs ultralégers, le règlement grand-ducal relatif aux activités des parachutistes, ainsi que le règlement grand-ducal relatif au refus, au retrait, à la limitation et à la suspension des licences et des qualifications et portant création d'une commission spéciale des licences, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait qu'ils doivent veiller à publier les quatre projets en question au cours du même mois.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observation préliminaire

À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023, les textes à soumettre à la signature du Grand-Duc sont adaptés en remplaçant les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc par l'article défini correspondant, afin d'écrire au préambule « Le Conseil d'État entendu ; » ainsi que « Sur le rapport du/de la Ministre [...], et après délibération du Gouvernement en conseil ; » et à la formule exécutoire « Le ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions ».

### Intitulé

Il convient d'ajouter un deux-points après le terme « modifiant ».

### Préambule

Au premier visa, une virgule est à insérer avant les termes « et notamment son article 7 ; ».

Le deuxième 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.

### Article 1<sup>er</sup>

Au point 2<sup>o</sup>, il est suggéré de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« Le chapitre 2 comprenant les articles 2 à 6 est remplacé comme suit : ».

Au point 2<sup>o</sup>, au chapitre 2, il est proposé de remplacer les termes « sur le registre » par ceux de « au registre ».

Avant les guillemets ouvrants précédant l'intitulé du chapitre *2bis*, il convient de prévoir un point 3° suivi d'une phrase liminaire, rédigée comme suit :

« Après le chapitre 2 est inséré un chapitre *2bis* nouveau, comprenant les articles 4 à *6quater* nouveaux, libellé comme suit : »

En procédant de cette manière, les points 3° et 4° actuels sont à renuméroter en points 4° et 5°.

Au point 2°, le Conseil d'État relève que les intitulés des groupements d'articles, en l'occurrence des chapitres et des sections, et les intitulés des articles, ne sont pas soulignés. À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Cette observation vaut également pour le point 4°, en ce qui concerne l'intitulé de l'article *20bis*, à insérer.

Au point 2°, à l'intitulé des chapitres 2 et *2bis*, le terme « grand-ducal » est à ajouter après le terme « règlement ». Par ailleurs, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Au point 2°, aux articles 2, 4, 6 et *6ter*, il y a lieu d'insérer systématiquement une virgule avant les termes « une taxe de [...] euros ».

Au point 2°, à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 4, première phrase, il est proposé d'insérer une virgule avant les termes « une redevance de [...] euros ». Cette observation vaut également pour le point 2°, à l'article 4, paragraphes 4, alinéa 5, première phrase, et 5, alinéa 3, première phrase, à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, et à l'article 6, paragraphes 5, alinéa 3, première phrase, et 6, alinéa 3, première phrase.

Au point 2°, à l'article 2, paragraphe 4, le Conseil d'État signale que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Fédération aéronautique internationale ».

Au point 2°, à l'article 3, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, alinéa 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, il est signalé qu'à des fins de cohérence par rapport à l'intitulé et d'autres textes en la matière, il convient de remplacer les termes « école de parachutistes » et « écoles de parachutistes » par ceux de « école de parachutisme » et « écoles de parachutisme ».

Au point 2°, à l'article 3, paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase, il est signalé que « non-récupérable » s'écrit sans trait d'union. Cette observation vaut également pour le point 2°, à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase.

Au point 2°, après l'intitulé du chapitre *2bis*, le Conseil d'État signale que lorsqu'on se réfère à une première section, les lettres « re » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1<sup>re</sup> ». Ainsi, il y a lieu d'écrire :

« Section 1<sup>re</sup> – Taxes et redevances relatives aux activités des aéronefs ultralégers motorisés ».

Au point 2°, à l'article 6ter, paragraphe 6, alinéa 3, le terme « la », avant les termes « l'autorisation », est de trop et à supprimer.

Au point 3°, il convient de viser de manière précise à l'article 20 le « paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1 du tableau, » et le « paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1 du tableau ».

### Article 3

L'entrée en vigueur figurant à l'alinéa 1<sup>er</sup> est à reprendre sous un article distinct, de sorte que l'alinéa 2 relatif à la formule exécutoire est à ériger en article 4 nouveau. Par ailleurs, il est recommandé de s'en tenir à la formulation usuelle, pour écrire :

« Le présent règlement entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

### Article 4 (selon le Conseil d'État)

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, en ce qui concerne les compétences ministérielles, le terme « transport » s'écrit au pluriel.

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