

Projet de loi

modifiant :

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

Avis complémentaire du Conseil d'État

(29 avril 2025)

Par dépêche du 18 novembre 2024, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la mobilité et des travaux publics lors de sa réunion du 24 octobre 2024.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 61.154 du 12 décembre 2023.

Ils entendent notamment prendre en compte la suggestion formulée par le Conseil d'État dans son avis précité de saisir l'opportunité de la loi en projet « pour y faire figurer les éléments considérés comme essentiels, conformément au prescrit constitutionnel » en ce qui concerne les conditions de qualification d'instructeur, les conditions de leur formation et d'évaluation, le contenu des épreuves ainsi que les dispositions relatives à l'exploitation des plateformes et des écoles. Le Conseil d'État relève que les amendements sous revue mettent en place seulement partiellement la suggestion formulée. En effet, les amendements sous revue se bornent à prévoir le principe de l'intervention d'un règlement grand-ducal aux fins d'y voir « précisées » certaines conditions, sans pour autant que les nouvelles dispositions légales mettent en place un quelconque cadrage des dispositions réglementaires à prendre. Comme l'avait énoncé le Conseil d'État dans son avis précité ainsi que dans les avis n° 61.156 et 61.157 auxquels cet avis renvoie, il s'agit de faire figurer dans la loi les éléments essentiels. Le Conseil

d'État rappelle l'arrêt n° 177/23 du 3 mars 2023 de la Cour constitutionnelle, selon lequel, dans les matières réservées, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »¹. À défaut de respecter ces exigences, les dispositions légales sont à considérer comme non conformes à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des amendements.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous revue porte sur l'article 2 de la loi en projet, relatif à l'article 7*bis* de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Le paragraphe 2 nouveau entend renvoyer à un règlement grand-ducal le soin de « préciser » les critères d'obtention, les conditions de stage, les critères de validité des licences et des qualifications et les conditions relatives à leur revalidation et à leur renouvellement. La latitude ainsi laissée par l'amendement sous revue au règlement grand-ducal se trouve être trop large dans une matière réservée à la loi par l'article 35 de la Constitution, puisqu'elle n'a pour d'autre effet que de lui permettre de « déterminer » l'ensemble de ces conditions et critères au lieu de les « préciser ». Il en est de même au paragraphe 4 nouveau des critères d'obtention et de validité des agréments. Tout en renvoyant à ses considérations générales, le Conseil d'État doit s'opposer formellement, sur le fondement de l'article 45, paragraphe 2, à l'amendement sous revue relatif à l'article 7*bis*, paragraphe 2 et paragraphe 4, alinéa 5, et exige que soient prévus dans la loi les critères d'obtention, les conditions de stage, les critères de validité des licences et des qualifications, les conditions relatives à leur revalidation et à leur renouvellement ainsi que les critères d'obtention et de validité des agréments.

Le paragraphe 3, alinéa 2, prévoit que la demande d'autorisation de certains instructeurs pour dispenser des formations est à soumettre par une « association aéronautique luxembourgeoise ». Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons d'une telle disposition qui a pour effet d'empêcher la personne intéressée d'introduire par elle-même sa demande d'autorisation.

Pour le surplus, le Conseil d'État se demande, en l'absence de définition, quelles sont les associations aéronautiques luxembourgeoises visées et demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de définir clairement quelles sont les associations visées.

Le paragraphe 4, alinéa 7, prévoit que l'agrément peut être « limité » en cas de non-respect de l'obligation de notification prévue à l'alinéa précédent. Le Conseil d'État se demande si cette limitation prend fin au moment où l'obligation de notification se trouve finalement respectée. Dans la mesure où le texte reste muet sur ce point et que la suspension est également prévue par

¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

le texte sous examen, celui-ci a pour effet, dans sa teneur actuelle, de permettre au ministre de maintenir la limitation de l'agrément quand bien même l'obligation de notification se trouverait respectée. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 4, alinéa 7, au motif qu'il est source d'insécurité juridique.

Amendement 2

Sans observation.

Amendement 3

L'amendement sous revue entend ajouter un nouvel article 4 à la loi en projet aux fins de l'insertion de deux articles *7quater* et *7quinquies* dans la loi précitée du 31 janvier 1948.

L'article *7quater*, paragraphe 2, renvoie à un règlement grand-ducal pour « préciser » les critères d'obtention et de validité des autorisations, les exigences techniques et opérationnelles y relatives et les conditions minimales des pilotes. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à ses observations relatives à l'amendement 1 et exige, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, que ces conditions et critères soient déterminés dans la loi.

Il exige, sous peine d'opposition formelle sur le même fondement, que les « conditions d'obtention » visées à l'article *7quinquies*, paragraphe 5, alinéa 2, figurent dans la loi.

Amendements 4 et 5

Sans observation.

Amendement 6

L'amendement sous revue porte sur l'article 5 initial de la loi en projet, devenu l'article 8.

L'article *20bis*, alinéa 2 dans sa teneur amendée, entend prévoir des peines minimales plus sévères que celles de l'alinéa 1^{er}, en cas de descente en parachute effectuée avec un passager. Les peines maximales visées à l'alinéa 1^{er} restent quant à elles applicables. L'amendement sous revue permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle émise sur le fondement de la légalité des peines visée à l'article 19 de la Constitution.

Amendement 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro

correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Il convient d'indiquer avec précision les textes auxquels il est renvoyé.

Amendement 1

À l'article 2, à l'article 7bis, paragraphe 3, alinéa 2, première phrase, dans sa teneur amendée, et conformément à l'observation générale relative à la précision des renvois, il convient d'écrire « prévue à l'alinéa 1^{er}, point 1^o, ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, alinéa 3, dans sa teneur amendée. Par analogie, cette observation vaut aussi pour l'amendement 3, à l'article 4, à l'article 7quater, paragraphe 1^{er}, alinéas 2, première et deuxième phrases, et 3, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, et à l'article 7quinquies, paragraphe 3, alinéa 2, dans sa teneur amendée.

À l'article 2, à l'article 7bis, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, l'énumération en lettres est à remplacer par une énumération en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1^o, 2^o, 3^o, ...

Amendement 2

À l'article 3, dans sa teneur amendée, le point 1^o est à scinder en trois points distincts, libellés comme suit :

« 1^o au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les termes « ou opérateur » sont supprimés ;

2^o au paragraphe 3, alinéas 1^{er}, première phrase, et 2, et au paragraphe 6, deuxième phrase, points 1^o, 3^o et 6^o, les termes « ou l'opérateur » sont supprimés ;

3^o au paragraphe 6, deuxième phrase, points 4^o et 5^o, les termes « ou de l'opérateur » sont supprimés ; ».

Les points énumératifs 2^o et 3^o sont à renuméroter en points 4^o et 5^o en conséquence.

À l'article 3, point 3^o, dans sa teneur amendée, il est recommandé de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« le paragraphe 6 est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit : ».

Amendement 3

À l'article 4, à l'article 7quinquies, paragraphe 2, point 3^o, dans sa teneur amendée, il est signalé que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ». Par ailleurs, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « lettre f » et le tiret bas entre la forme abrégée « n^o » et le numéro « 1008/2008 » est à supprimer. Finalement, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, de sorte qu'il convient d'ajouter le terme « (refonte) » après le terme « Communauté ».

À l'article 4, à l'article 7*quinquies*, paragraphe 4, point 4°, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire correctement « non habités » sans trait d'union.

À l'article 4, à l'article 7*quinquies*, paragraphe 8, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée, le terme « inscrites » est à accorder au genre masculin pluriel.

À l'article 4, à l'article 7*quinquies*, paragraphe 9, alinéa 3, dans sa teneur amendée, la virgule avant le terme « et » est à supprimer.

Amendement 4

À l'article 5, point 2°, à l'article 15, alinéa 1^{er}, point 5°, dans sa teneur amendée, le qualificatif latin « quater » est à écrire en caractères italiques.

Amendement 5

À l'article 6, dans sa teneur amendée, il convient d'ajouter les termes « de la même loi » avant ceux de « les termes » et d'écrire « les termes « ou ~~l'~~ opérateur » sont supprimés ».

Amendement 7

À l'intitulé du chapitre 2, dans sa teneur amendée, il convient d'indiquer l'intitulé complet de la loi visée, pour écrire :

« Chapitre 2 - Modification 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 ».

À l'article 9, point 2°, dans sa teneur amendée, et conformément à l'observation générale relative à la précision des renvois, il convient d'écrire « au paragraphe 4, première phrase, [...] ».

Texte coordonné

À l'intitulé du chapitre 1^{er}, et à l'instar de l'observation formulée à l'amendement 7 par rapport à l'intitulé du chapitre 2, il convient d'indiquer l'intitulé complet de la loi visée, pour écrire :

« Chapitre 1^{er} – Modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 29 avril 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch