

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**

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(13 octobre 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 2 juillet 2026, par le Premier ministre, d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par la ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte des amendements gouvernementaux était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte consolidé du projet de loi reprenant les amendements proposés, d'un texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, d'un texte coordonné, par extraits, 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, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 29 avril 2025.

Examen des amendements

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement sous revue concerne l'article 2 de la loi en projet qui vise à remplacer l'article *7bis* de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

En ce qui concerne les paragraphes 2 et 3 de l'article *7bis*, le Conseil d'État rappelle son avis complémentaire précité, dans lequel il avait relevé que la loi en projet touche à une matière réservée à la loi en vertu de l'article 35 de la Constitution et que « 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 » sont à faire figurer au niveau de la loi. Quant aux éléments essentiels des formations touchant à une matière réservée à la loi, il renvoie notamment à son avis complémentaire n° 62.366 de ce jour.

Le Conseil d'État constate que les auteurs, tout en complétant le dispositif légal en vue de se conformer au prescrit constitutionnel, ont néanmoins omis de déterminer avec la précision requise l'ensemble des éléments essentiels.

Ainsi, aux yeux du Conseil d'État, les conditions d'obtention des licences et qualifications énumérées au paragraphe 2, alinéas 2 à 4, ne sont pas encadrées avec la précision suffisante, telles que l'« âge minimal », les « formations correspondantes » ou le « cours de standardisation » à suivre ou « les épreuves » à passer avec succès. De même, les dispositions sous revue ne précisent ni le volume des formations à suivre, dont notamment la durée, ni les conditions d'accès aux épreuves à passer et celles de réussite. Le Conseil d'État considère par ailleurs qu'il convient d'ajouter un encadrement légal pour l'expérience professionnelle ainsi que le nombre d'unités d'instruction requis.

Au paragraphe 3 de l'article *7bis*, il est encore précisé que les licences sont valables pour une durée illimitée et que les qualifications nécessitent une revalidation « dans les trois mois précédant la fin de validité ». Or, force est de constater que la durée de validité des qualifications n'est pas prévue, de sorte qu'il est impossible de savoir à quel moment une revalidation doit être obtenue. Le Conseil d'État note à cet égard que le projet de règlement grand-ducal n° 61.156 relatif aux activités des aéronefs ultralégers motorisés, des planeurs ultralégers motorisés et des planeurs ultralégers ainsi que le projet de règlement grand-ducal n° 61.157 relatif aux activités des parachutistes prévoient à plusieurs endroits une durée de validité de trois ans pour différentes qualifications. Toutefois, la durée de validité des qualifications est un élément essentiel à faire figurer au niveau de la loi.

Au vu de tout ce qui précède, le Conseil d'État doit maintenir son opposition formelle formulée dans son avis complémentaire du 29 avril 2025 à l'encontre de l'article 2, en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article *7bis*, et formuler une opposition formelle à l'encontre du même article, en ce qui concerne le paragraphe 3 nouveau de l'article *7bis*, sur le fondement des articles 35 et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Le nouveau paragraphe 4 prévoit que les titulaires de licences disposent d'un certificat médical valable, délivré par un médecin généraliste établi au

Grand-Duché de Luxembourg, un règlement grand-ducal devant préciser les conditions d'aptitude médicale. Or, le nouveau paragraphe 8, point 4°, prévoit que le directeur de l'aviation civile peut, entre autres, refuser l'octroi des licences, qualifications, validations, conversions ou autorisations prévues par la loi précitée du 31 janvier 1948, lorsque l'intéressé refuse de produire un certificat médical établi par un « médecin agréé ».

Il y a ainsi une incohérence, source d'insécurité juridique, entre les paragraphes 4 et 8, en ce qu'un intéressé peut s'adresser à un médecin généraliste non agréé pour obtenir un certificat médical en vue de l'obtention d'une licence, mais cette licence peut lui être refusée en l'absence d'un certificat médical établi par un médecin agréé, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Le paragraphe 5 nouveau de l'article 7*bis* prévoit entre autres l'affiliation du candidat à une « association aéronautique luxembourgeoise » en vue de la conversion de sa licence. Le Conseil d'État se pose la question de la nécessité de cette affiliation et rappelle que, dans son avis complémentaire du 29 avril 2025, il s'était demandé « en l'absence de définition, quelles sont les associations aéronautiques luxembourgeoises visées ». Il avait exigé une définition claire de ces associations, sous peine d'opposition formelle au paragraphe 3, alinéa 2. Si la référence à ces associations a été remplacée à la disposition en question, elle a été réintroduite dans le projet sous avis à l'endroit du nouveau paragraphe 5. Cependant, la problématique de l'absence de définition de ces associations reste inchangée. Au vu de l'insécurité juridique qui en résulte, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe sous examen.

En ce qui concerne son opposition formelle formulée dans son avis précité à l'encontre du paragraphe 3, devenu le nouveau paragraphe 6, en raison de la référence aux « associations aéronautiques luxembourgeoises », et au vu du remplacement de la référence à ces associations par celle à une « école de pilotage ou de parachutisme » qui doit disposer d'un agrément en vertu du paragraphe 7 de l'article 7*bis*, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle émise à l'égard de la disposition en question.

Le Conseil d'État avait encore formulé une opposition formelle dans son avis précité à l'encontre du paragraphe 4, alinéa 7, devenu le nouveau paragraphe 7, alinéa 8, de l'article 7*bis*, en ce qu'il permettait au ministre de limiter un agrément en cas de non-respect de l'obligation de notification y visée. En supprimant la possibilité pour le ministre de limiter l'agrément, l'opposition formelle en question peut être levée.

Amendement 3

Sans observation.

Amendement 4

L'amendement sous examen vise à modifier l'article 4 de la loi en projet, insérant les articles 7*quater* et 7*quinquies* dans la loi précitée du 31 janvier 1948. Dans son avis complémentaire susvisé, le Conseil d'État avait formulé deux oppositions formelles sur le fondement de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, l'une visant l'article 7*quater*, paragraphe 2, et l'autre visant l'article 7*quinquies*, paragraphe 5, alinéa 2.

À l'article *7quater*, relatif à certaines activités aériennes soumises à autorisation, le renvoi à un règlement grand-ducal pour préciser les critères d'obtention et de validité desdites autorisations ainsi que les exigences techniques et opérationnelles y relatives et les conditions d'expérience minimales des pilotes a été supprimé, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle émise à l'égard de l'article en question.

En ce qui concerne l'article *7quinquies*, relatif à l'immatriculation des aéronefs, l'amendement sous revue ajoute des précisions relatives aux documents de navigabilité et supprime le renvoi à un règlement grand-ducal en ce qui concerne la précision des « conditions d'obtention » des certificats d'immatriculation. L'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire précité peut dès lors être levée.

Amendements 5 à 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Le Conseil d'État regrette la présentation des amendements sous revue dans la mesure où ceux-ci omettent de préciser de façon exacte par des phrases liminaires les amendements qu'il s'agit d'effectuer au projet de loi tel qu'amendé.

Amendement 2

À l'article 2, à l'article *7bis*, paragraphe 2, alinéa 4, point 1°, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « qualification d'instructeur ». Au point 2°, il est signalé que les nombres s'écrivent en toutes lettres et qu'ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Partant, il faut écrire « au cours des trois dernières années ». Cette observation vaut également pour l'amendement 4, à l'article 4, à l'article *7quinquies*, paragraphe 10, alinéa 1^{er}, point 1°.

À l'article 2, à l'article *7bis*, paragraphe 3, alinéa 4, dans sa teneur amendée, il est signalé 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, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. En outre, dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Ainsi, il faut écrire « à l'exigence de l'alinéa 3, point 3° ». Cette observation vaut également pour l'amendement 4, à l'article 4, à l'article *7quinquies*, paragraphe 3, alinéa 4, deuxième phrase.

À l'article 2, à l'article *7bis*, paragraphe 5, alinéa 4, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « comme instructeurs stagiaires ».

Amendement 3

À l'article 3, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, le mot « modifiée » est à accorder au genre masculin. Au point 1°, les mots à supprimer sont « ou opérateur » et non pas « ou l'opérateur ».

Amendement 4

À l'article 4, à l'article *7quinquies*, paragraphe 10, alinéa 1^{er}, point 4°, dans sa teneur amendée, les mots « alinéa 1^{er}, » sont à supprimer, étant donné que la disposition à laquelle il est fait référence n'est composée d'un seul alinéa.

Amendement 5

À l'article 6, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'ajouter une virgule à la suite des mots « de la même loi ».

Amendement 7

À l'article 9, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, le mot « modifiée » à sa deuxième occurrence est à accorder au genre masculin.

Texte coordonné

Les indications d'articles ne sont pas à faire figurer en caractères italiques.

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements sous examen, le Conseil d'État s'est rendu compte de différences de formatage entre le texte coordonné précité et le texte des amendements proprement dits. À titre d'exemple, à l'article 4, à l'article *7quinquies*, paragraphe 2, point 4°, l'exposant « ° » après la lettre « n » est remplacé par la lettre « o » dans le texte coordonné. À l'article 6 du texte coordonné, le qualificatif latin « *bis* » ne figure pas en caractères italiques, contrairement à ce qui est prévu à l'amendement 5.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 13 octobre 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes