

Projet de loi

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ;**
- 2° de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat ;**
- 3° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques**

Avis du Conseil d'État

(30 juin 2026)

En vertu de l'arrêté du 16 janvier 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la 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, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck », ainsi que le texte consolidé, par extraits, des trois lois qu'il s'agit de modifier.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 19 juin 2026.

Considérations générales

La loi en projet vise à la mise en œuvre des dispositions du règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable (ReFuelEU Aviation), ci-après « règlement européen ».

Le règlement européen a pour objet d'assurer l'égalité des conditions de concurrence dans tout le marché du transport aérien de l'Union européenne en ce qui concerne le carburant d'aviation, tout en encourageant la décarbonation du transport aérien par la promotion des carburants d'aviation durables. Il s'applique aux exploitants d'aéronefs, aux aéroports de l'Union européenne et à leurs entités gestionnaires d'aéroports ainsi qu'aux fournisseurs de carburant d'aviation.

Le règlement européen impose aux fournisseurs de carburant d'aviation d'incorporer du carburant durable dans le carburant fourni dans les aéroports de l'Union européenne. Les exploitants d'aéronefs sont assujettis à une obligation de ravitaillement de 90 pour cent du carburant requis pour leurs opérations au départ de chaque aéroport de l'Union européenne depuis lequel

ils opèrent. Enfin, les gestionnaires d'aéroports sont tenus de faciliter l'accès aux carburants d'aviation contenant des parts minimales de carburant d'aviation durable sur leur plateforme.

Le règlement européen impose aux États membres la désignation des autorités compétentes chargées de le faire appliquer et chargées d'infliger des amendes aux exploitants d'aéronefs, aux entités gestionnaires d'aéroports de l'Union européenne et aux fournisseurs de carburants d'aviation¹. Les États membres doivent encore déterminer le régime des sanctions applicables aux violations du règlement et prendre les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, compte tenu, en particulier, de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de la violation².

Les États membres étaient tenus de communiquer à la Commission européenne le régime déterminé pour le 31 décembre 2024 au plus tard.

La loi en projet entend opérer ces mesures de mise en œuvre par des modifications, d'une part, à la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne en ce qui concerne les exploitants d'aéronefs et entités gestionnaires d'aéroports, et, d'autre part, à la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques en ce qui concerne les fournisseurs de carburant d'aviation.

La loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat se trouve être également modifiée : les amendes perçues dans le cadre de la mise en œuvre du règlement européen sont destinées à alimenter le Fonds spécial « Climat et énergie ».

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen complète la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne d'un nouvel article 44.

Le paragraphe 1^{er} désigne la Direction de l'aviation civile comme étant l'autorité compétente pour l'application des dispositions du règlement européen qui concernent les exploitants d'aéronefs et les entités gestionnaires d'aéroport. Le paragraphe 2 désigne quant à lui le ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions comme étant l'autorité en charge des sanctions applicables aux exploitants d'aéronefs et aux entités gestionnaires d'aéroports. Ces deux désignations sont conformes aux exigences de l'article 11, paragraphe 1^{er}, du règlement européen.

¹ Article 11, paragraphe 1^{er}, du règlement européen : « 1. Les États membres désignent l'autorité ou les autorités compétentes chargées de faire appliquer le présent règlement et d'infliger des amendes aux exploitants d'aéronefs, aux entités gestionnaires d'aéroports de l'Union et aux fournisseurs de carburants d'aviation. »

² Article 12, paragraphe 1^{er}, du règlement européen : « 1. Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, compte tenu, en particulier, de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de la violation. »

Le paragraphe 2 prévoit le montant des sanctions applicables en cas de violations du règlement européen. Le libellé est à préciser afin d'indiquer les personnes visées pour chaque sanction. Ainsi, le point 1^{o3} et le point 3^{o4} sont à reformuler afin d'indiquer clairement qu'ils s'appliquent aux exploitants d'aéronefs, tandis que le point 2^{o5} doit explicitement indiquer qu'il s'applique aux entités gestionnaires d'aéroport.

Le paragraphe 2, point 1^o, alinéa 1^{er}, prévoit une amende égale au double du montant résultant de la multiplication du prix moyen annuel de la tonne de carburant d'aviation par la quantité annuelle totale non embarquée, pour la violation des obligations prévues à l'article 5 du règlement européen. Ce faisant, la mise en œuvre nationale prévoit un montant fixe égal au montant minimum de l'amende prévue par l'article 12, paragraphe 2, du règlement européen.

Or, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue en ce qu'elle ne fait que reprendre le minimum requis par le règlement européen sans pour autant fixer une fourchette de l'amende en question pour atteindre l'objectif d'une amende proportionnée et dissuasive. En effet, le législateur national ne peut modifier la décision du législateur européen et ne peut, à titre de règle générale, ni étendre ni restreindre ce pouvoir au risque d'entraver l'applicabilité directe du règlement européen. Par ailleurs, le Conseil d'État donne encore à considérer que le principe de la légalité des peines tel qu'il résulte de l'article 19 de la Constitution impose que toute peine soit déterminée et fixée par la loi. En l'occurrence les auteurs devraient prévoir un minimum et un maximum du montant de l'amende sous rubrique.

Au paragraphe 2, point 1^o, l'alinéa 2 est à reformuler pour indiquer qu'il est recouru aux valeurs du rapport technique, non pas « pour le calcul de l'amende », mais pour la détermination des prix et quantités visés à l'alinéa 1^{er}.

Le paragraphe 2, point 2^o, sanctionne la violation de l'article 6, paragraphe 3, du règlement européen, conformément à son article 12, paragraphe 3.

Le paragraphe 2, point 3^o, se limite à la sanction du non-respect de l'obligation de déclaration prévue par l'article 8, paragraphe 1^{er}, du règlement européen, alors que, selon le règlement européen à mettre en œuvre, l'intégralité de la disposition est à viser. Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec le règlement européen qu'il s'agit de mettre en œuvre, que la disposition sous revue sanctionne la violation de l'article 8 du règlement européen, et non pas seulement de son paragraphe 1^{er}.

Au paragraphe 4, le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu de déroger au délai de droit commun de trois mois pour le recours en réformation, à moins que des raisons impérieuses ne plaident en faveur d'un délai plus court.

³ Le point 1^o sanctionne la violation de l'article 5 du règlement européen imposant une obligation aux exploitants d'aéronefs.

⁴ Le point 3^o sanctionne la violation de l'article 8, paragraphe 1^{er} relatif aux obligations de déclaration incombant aux exploitants d'aéronefs.

⁵ Le point 6^o sanctionne la violation de l'article 6 du règlement européen relatif aux obligations de l'entité gestionnaire d'aéroport.

La portion de phrase « dans le délai d'un mois à partir de leur notification » est à supprimer.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous revue introduit un article *1bis* dans la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

Le paragraphe 2, alinéa 2, dispose que « la justification de l'utilisation de CAD et de carburants de synthèse pour l'aviation se fait moyennant des preuves documentaires certifiant le respect des critères de durabilité et de réduction des émissions sur l'ensemble du cycle de vie conformément au règlement grand-ducal du 3 février 2023 fixant les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse pour les quantités rapportées ». Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que dans son avis n° 61.913, il avait constaté par rapport au règlement grand-ducal visé par les auteurs, et qui était alors encore en projet, que « [l]a base légale du règlement grand-ducal en projet risque ainsi d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, et, partant, d'entraîner l'inapplicabilité du dispositif réglementaire sous avis en vertu de l'article 102 de la Constitution »⁶. En l'occurrence, le Conseil d'État donne à considérer que la disposition sous revue relève d'une matière réservée à la loi par l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution. Or, étant donné que le texte sous revue omet de fournir l'encadrement suffisant des critères de durabilité des biocarburants, qui constituent pourtant des éléments essentiels du présent régime d'aide, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue sur le fondement de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, attribue à l'Administration des douanes et accises le pouvoir d'infliger des amendes administratives aux fournisseurs de carburant d'aviation, sur constat de l'Administration de l'environnement. Le Conseil d'État comprend que les auteurs ont entendu créer un parallélisme avec les dispositions de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la loi précitée du 17 décembre 2010 qui attribue à l'Administration des douanes et accises le pouvoir d'infliger une taxe de pollution en cas de non-respect de l'obligation d'utilisation de biocarburants, sur base d'une ordonnance émise par l'Administration de l'environnement. Le Conseil d'État constate toutefois que la loi en projet s'écarte du mécanisme existant puisque ce dernier prévoit une taxe, à la différence du dispositif en projet, qui prévoit une amende administrative. Le Conseil d'État donne encore à considérer que, à l'heure actuelle, les attributions de l'Administration des douanes et accises en matière environnementales relèvent des attributions de police judiciaire ou du domaine des taxes, et que celle-ci ne s'est pas vu conférer jusqu'à présent le pouvoir de prononcer des amendes administratives en matière environnementale. De manière plus générale, les éventuelles amendes

⁶ Avis du Conseil d'État n° 61.913 du 12 novembre 2024 relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 3 février 2023 fixant les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse.

administratives qu'elle est habilitée à prononcer ressortent du cadre douanier. Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur les raisons ayant amené les auteurs à attribuer ce pouvoir à l'Administration des douanes et accises, et non pas à l'Administration de l'environnement, d'autant plus que ni l'exposé des motifs ni le commentaire de l'article ne fournissent d'indication à cet égard.

Le paragraphe 3, alinéa 2, soulève les mêmes observations que celles soulevées à l'article 1^{er} en ce qui concerne le nouvel article 44, paragraphe 2, point 1^o, de la loi précitée du 31 janvier 1948. L'absence d'une fourchette permettant la modulation de l'amende contrevient à l'exigence de proportionnalité et de dissuasion requise par le règlement européen, de sorte que le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous revue.

Le paragraphe 4 confie le recouvrement des amendes à l'Administration des douanes et accises. Le Conseil d'État s'interroge également quant à l'attribution d'une telle compétence à l'Administration des douanes et accises, alors que le recouvrement des amendes est confié par principe à l'Administration de l'enregistrement en vertu de sa loi organique. Le Conseil d'État aurait une préférence pour qu'il ne soit pas dérogé à ce principe, afin de garantir la cohérence et l'unicité des voies de recouvrement.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il est conseillé de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien. Cette observation vaut aussi bien pour l'intitulé que pour le dispositif.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Ainsi, il convient d'écrire « loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ».

Lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y a lieu de regrouper les modifications se rapportant à un même acte sous un seul article, en numérotant chaque modification de la manière suivante : 1^o, 2^o, 3^o, ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous une seule lettre. Par conséquent, les modifications à apporter à la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat sont à regrouper sous un seul article.

Au sein des énumérations, chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier

pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Au vu des observations qui précèdent, le dispositif de la loi en projet sous examen est à restructurer de la façon suivante :

« **Art. 1^{er}.** À la suite de l'article 43*bis* de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, [...].

Art. 2. À la suite de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques, [...].

Art. 3. La loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat est modifiée comme suit :

1° L'article 14 est modifié comme suit :

a) Au paragraphe 1^{er} sont apportées les modifications suivantes :

- i) Au point 14°, le mot [...] ;
- ii) Au point 15°, lettre c), [...] ;
- iii) Le paragraphe est complété par un point 16° nouveau [...];

b) Au paragraphe 2, point 1°, phrase liminaire, [...] ;

2° L'article 15 est modifié comme suit :

a) Au paragraphe 1^{er} sont apportées les modifications suivantes :

- i) Au point 6°, le mot [...] ;
- ii) Aux points 7° et 8°, [...] ;
- iii) À la suite du point 8°, [...] ;
- b) Au paragraphe 2, les mots [...] »

Lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont systématiquement à séparer par des virgules. À titre d'exemple, à l'article 1^{er}, à l'article 44, paragraphe 2, points 2° et 3°, à insérer, il convient d'écrire respectivement « à l'article 6, paragraphe 3₁ » et « de l'article 8, paragraphe 1^{er}₂ ».

La référence à une subdivision en points s'écrit avec un exposant « ° » après les numéros des points. À titre d'exemple, à l'article 1^{er}, à l'article 44, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, à insérer, il y a lieu d'écrire « au paragraphe 2, points 2° et 3° ».

Intitulé

En renvoyant aux observations générales ci-avant, il est demandé de reformuler l'intitulé de la loi en projet sous revue comme suit :

« Projet de loi portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ;
- 2° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;

3° de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat ».

Article 1^{er}

L'article est à indiquer en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** ».

À la phrase liminaire, les mots « il est inséré un nouvel article 44 avec le libellé suivant » sont à remplacer par les mots « il est inséré un article 44 nouveau libellé comme suit ».

Les guillemets ouvrants ne sont pas à souligner.

À l'article 44, paragraphe 1^{er}, à insérer, il convient de citer l'intitulé du règlement européen tel que publié officiellement, en ajoutant les mots « (ReFuelEU Aviation) » après les mots « transport aérien durable ». Cette observation vaut également pour l'article 4, à l'article 1*bis*, paragraphe 1^{er}, à insérer.

Toujours au paragraphe 1^{er}, à insérer, il est signalé que le rectificatif d'un acte ne constitue pas une modification et il est donc erroné de qualifier un tel acte de « modifié ». Partant, les mots « , tel que modifié » après l'intitulé du règlement européen en question sont à supprimer.

Au paragraphe 2, point 3°, à insérer, convient d'écrire « 0,5 pour cent » au lieu de « 0.5 pour cent » et d'ajouter le mot « précité » après les mots « règlement (UE) 2023/2405 ».

Au paragraphe 4, à insérer, il y a lieu d'écrire « Tribunal administratif » avec une lettre « t » majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 4, à l'article 1*bis*, paragraphe 3, alinéa 7, à insérer.

Au paragraphe 5, première phrase, à insérer, la désignation de l'« Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA » prend une majuscule au premier substantif uniquement.

Article 2

Au point 1°, lettre a), et pour éviter toute confusion, il convient d'écrire « le mot « et » après le point-virgule est supprimé ».

Au point 1°, lettre c), phrase liminaire, il est recommandé d'ajouter le mot « nouveau » après les mots « un point 16° ».

Au point 2°, il convient d'indiquer avec précision les textes auxquels il est renvoyé, pour écrire « Au paragraphe 2, point 1°, phrase liminaire, [...] ».

Article 3

Au point 1°, lettre c), phrase liminaire, il est recommandé d'ajouter le mot « nouveau » après les mots « un point 9° ». Par ailleurs, il y a lieu de passer à la ligne après le deux-points.

Article 4

À la phrase liminaire, il est recommandé d'ajouter le mot « nouveau » après les mots « un article *1bis* ».

À l'article *1bis*, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, à insérer, il est signalé que lorsqu'il est fait usage de sigles, il est recommandé, à l'occasion de la première citation, de faire suivre la dénomination exacte par le sigle placé entre parenthèses, pour écrire « carburants d'aviation durable (CAD) ». Par ailleurs, le mot « de » avant le mot « définies » est à supprimer.

Au paragraphe 2, alinéa 2, à insérer, le mot « modifié » est à insérer entre les mots « règlement grand-ducal » et « du 3 février 2023 », étant donné que le règlement en question a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Au paragraphe 3, alinéa 2, à insérer, les mots « à ce même article 4 et à l'annexe I^{er} dudit règlement » sont à remplacer par les mots « à l'article 4 et à l'annexe I du règlement (UE) 2023/2405 précité ».

L'article à insérer est à terminer par des guillemets fermants.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 30 juin 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch