

N° 7364²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE
ET DES TRAVAUX PUBLICS**

(14 novembre 2019)

La Commission se compose de : M. Carlo BACK, Président-Rapporteur ; M. Gilles BAUM, M. François BENOY, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Yves CRUCHTEN, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, M. Marc HANSEN, M. Aly KAES, M. Marc LIES, M. Marco SCHANK, M. Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 4 octobre 2018 par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le texte du projet de loi a été accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche d'évaluation d'impact des mesures législatives et réglementaires sur l'égalité des femmes et des hommes, du texte coordonné et de la fiche financière.

Le Conseil d'État a rendu son avis en date du 21 décembre 2018.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics a, lors de sa réunion du 24 octobre 2019, désigné Monsieur Carlo Back rapporteur du projet de loi. Elle a encore examiné lors de cette même réunion le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État.

La Commission a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 14 novembre 2019.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi a comme objet l'adaptation de la législation en matière d'exploitation ou d'opération d'un aéroport, d'une héliport ou d'un terrain de vol.

La nécessité des adaptations prévues par le présent projet de loi émane de l'avis n°51.983 du Conseil d'État sur un projet de règlement grand-ducal relatif à l'exploitation et la supervision continue des héliports. Dans cet avis, le Conseil d'État constate que l'exploitation ou l'opération des aéroports ou terrains de vol pourrait également être exercée en tant qu'activité commerciale. La liberté de commerce et de l'industrie étant protégée par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, il s'avère nécessaire d'introduire un article dans la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, afin de donner une base légale formelle au projet de règlement grand-ducal relatif à l'exploitation et la supervision continue des héliports.

Le présent projet de loi inclut également l'exploitation des aéroports et des terrains de vol qui pourrait aussi être exercée en tant qu'activité commerciale. Notons par ailleurs que sont concernés par le présent projet de loi que les aéroports, héliports et terrains de vols non actuellement couverts par le droit de l'Union européenne, dont l'Aéroport de Luxembourg ne fait pas partie.

Dans ce contexte, le projet de loi prévoit à l'article 1 en six paragraphes des mesures de réglementation afin de donner à l'activité d'exploitation ou d'opération d'un aérodrome, d'une hélistation ou d'un terrain de vol, une base légale formelle.

- Le 1^{er} paragraphe fixe le principe de la nécessité d'une autorisation préalable par le directeur de l'aviation civile afin d'exploiter un aérodrome, une hélistation ou un terrain de vol.
- Le 2^e paragraphe fixe les conditions à remplir par l'exploitant ou l'opérateur.
- Le 3^e paragraphe fixe les conditions d'exploitation ou d'opération.
- Le 4^e paragraphe fixe les dispositions techniques et opérationnelles, ainsi que les critères d'obtention et de validité des autorisations prévues à un règlement grand-ducal.
- Le 5^e paragraphe impose une obligation à l'exploitant ou à l'opérateur de notifier à la Direction de l'aviation civile (DAC) toute modification substantielle liée à son autorisation. Ce paragraphe règle également les conséquences du non-respect de cette obligation. Lors d'une cessation totale des activités, la DAC doit en être informée immédiatement par l'exploitant ou l'opérateur et l'autorisation doit être restituée à la DAC.
- Le 6^e paragraphe précise les conditions sous lesquelles des mesures administratives peuvent être prononcées à l'encontre d'un exploitant ou d'un opérateur, dont notamment le refus, la restriction, la suspension ou le retrait de l'autorisation.

Le projet de loi prévoit également, à l'article 2, l'introduction de sanctions pénales spécifiques relatives à l'activité d'exploitation ou d'opération des aérodromes, hélistations ou terrains de vol couverte par le droit national, contre une personne exploitant ou opérant un aérodrome, une hélistation ou un terrain de vol, si les limitations prononcées à leur encontre par le directeur de l'aviation civile ne sont pas respectées ou si la personne ne dispose pas d'autorisation d'exploitation.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 21 décembre 2018, le Conseil d'État formule une opposition formelle par rapport à l'article 1^{er}, dont le paragraphe 4, qui dispose que les critères d'obtention et de validité des autorisations ainsi que les exigences techniques et opérationnelles sont « fixés » par règlement grand-ducal, n'est pas conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Par conséquent, le Conseil d'État exige que le terme « fixés » soit remplacé par celui de « précisés ».

Ensuite, le Conseil d'État remarque que le paragraphe 6 permet l'hypothèse d'un renouvellement des autorisations, alors que la durée des autorisations est censée être illimitée. Selon le Conseil d'État, il convient dès lors de supprimer cette hypothèse du présent projet de loi.

N'ayant aucune observation à faire quant à l'article 2 du projet de loi, le Conseil d'État formule quelques observations d'ordre légistique. Il fait notamment remarquer l'inutilité de la formule de promulgation qui est seulement à ajouter au même moment que le préambule et la suscription.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er} du projet de loi déposé

L'article 1^{er} a pour objet d'insérer un nouvel article 7^{ter} dans la loi du 31 janvier 1948.

La nouvelle disposition est destinée à servir de base légale à une réglementation ultérieure, par voie de règlement grand-ducal, de l'activité d'exploitation ou d'opération d'un aérodrome, d'une hélistation ou d'un terrain de vol.

Le Conseil d'État note dans son avis du 21 décembre 2018 que le paragraphe 4 énonce que les critères d'obtention et de validité des autorisations ainsi que les exigences techniques et opérationnelles sont « fixés » par règlement grand-ducal. Or, en matière réservée par la Constitution à la loi formelle, la loi se doit de définir l'objectif et les conditions des mesures d'exécution. Le législateur ne saurait reléguer à un règlement grand-ducal le soin de « fixer » des critères et exigences sans porter atteinte aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'État note encore que les

exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution se trouvent en revanche satisfaites lorsque le règlement grand-ducal « précise » les critères et exigences pertinents. Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle que le terme « fixés » soit remplacé par celui de « précisés ».

En vue de permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle, la commission parlementaire a décidé de remplacer le terme « fixés » par celui de « précisés ».

Le Conseil d'État relève par ailleurs que le paragraphe 6 évoque l'hypothèse du renouvellement des autorisations, alors que la durée des autorisations est censée être illimitée. L'hypothèse du renouvellement s'avère dès lors être superfétatoire et est à supprimer.

Or, la commission note que cette loi s'applique aux autorisations d'exploitations de plusieurs types de terrains. S'il est vrai que pour une hélistation cette autorisation est illimitée (précision apportée dans le règlement grand-ducal relatif aux hélistations), pour les autres catégories, qui ne sont pas encore réglementées par règlement grand-ducal, l'hypothèse d'un renouvellement n'est pas à exclure totalement, de sorte que la suggestion du Conseil d'État n'est pas reprise.

Quant aux observations d'ordre légistique, le Conseil d'État note que la phrase liminaire de l'article sous revue est à rédiger comme suit :

« À la suite de l'article *7bis* de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, il est inséré un nouvel article *7ter* avec le libellé suivant :

« [...] » ».

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, de l'article à insérer, les termes « paragraphe premier » sont à remplacer par ceux de « paragraphe 1^{er} », les lettres « er » étant à insérer en exposant derrière le numéro.

Au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, ainsi qu'en deux autres occurrences à l'alinéa 3, de l'article qu'il s'agit d'insérer, il convient de remplacer l'acronyme « DAC » par la dénomination complète qui est : « Direction de l'aviation civile ». La loi qu'il s'agit de modifier n'a en effet pas introduit de forme abrégée pour la dénomination de la Direction de l'aviation civile.

Au paragraphe 6 de l'article qu'il s'agit d'insérer, il convient de supprimer la conjonction de coordination « ou » entre les différents éléments de l'énumération et d'insérer les termes « dans l'un des cas suivants » avant le deux-points introduisant l'énumération.

Toutes ces modifications d'ordre purement légistique ont été reprises par la commission parlementaire.

Article 2 du projet de loi déposé

L'article 2 a pour objet d'insérer un nouvel article *15bis* dans la loi du 31 janvier 1948. La nouvelle disposition érige en délit et punit d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 5 000 euros ou d'une de ces peines seulement, le fait d'exploiter ou d'opérer un aéroport, une hélistation ou un terrain de vol sans disposer de l'autorisation requise en vertu de l'article *7ter* en projet, ou encore le fait pour un exploitant ou un opérateur de ne pas respecter les limitations apportées à son autorisation en vertu du même article *7ter* en projet.

L'article sous examen n'appelle ni d'observation de la part du Conseil d'État, ni d'observations de la commission parlementaire quant au fond.

Quant aux observations d'ordre légistique, le Conseil d'État note que la phrase liminaire de l'article sous revue est à rédiger comme suit :

« À la suite de l'article 15 de la même loi, il est inséré un nouvel article *15bis* avec le libellé suivant :

« [...] » ».

Enfin le Conseil d'État note encore, qu'aux projets de loi, il est fait abstraction de la formule de promulgation, laquelle est seulement ajoutée au même moment que le préambule et la suscription, c'est-à-dire juste avant la soumission à la signature du Grand-Duc. Partant, cette formule est à supprimer.

La commission décide de reprendre toutes les modifications d'ordre purement légistique.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7364 dans la teneur qui suit :

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

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

Art. 1^{er}. À la suite de l'article 7bis de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, il est inséré un nouvel article 7ter avec le libellé suivant :

« Art. 7ter. (1) Nul ne peut exploiter un aérodrome, une hélistation ou un terrain de vol sans autorisation préalable du directeur de l'aviation civile.

Nul ne peut atterrir ou décoller en dehors d'un aérodrome, d'une hélistation ou d'un terrain de vol sauf autorisation préalable du directeur de l'aviation civile, ou sauf en cas de force majeure.

(2) En vue de son autorisation, tout exploitant ou opérateur présente les garanties nécessaires d'honorabilité.

Pour les personnes morales l'honorabilité s'apprécie sur la base des antécédents judiciaires des personnes physiques chargées de la gestion et de la direction.

(3) L'exploitant ou l'opérateur garantit que l'utilisation de l'aérodrome, de l'hélistation ou du terrain de vol se fait en toute sécurité. Lorsque cette sécurité ne peut plus être garantie, il prend toutes les mesures nécessaires pour limiter les risques.

L'exploitant ou l'opérateur dispose des structures et des procédés internes nécessaires pour pouvoir exercer en permanence un contrôle approprié de l'adéquation des moyens humains et techniques en place.

(4) Les critères d'obtention et de validité des autorisations prévues au paragraphe 1^{er} ainsi que les exigences techniques et opérationnelles y relatives sont précisés par règlement grand-ducal.

Les privilèges énoncés dans l'autorisation peuvent être limités par rapport aux circonstances techniques et opérationnelles spécifiques à l'aérodrome, l'hélistation ou le terrain de vol.

(5) Toute modification susceptible d'affecter un élément substantiel de l'exploitation de l'aérodrome, de l'hélistation ou du terrain de vol est notifiée à la Direction de l'aviation civile dans les meilleurs délais, et fait l'objet d'une approbation préalable, et, le cas échéant, d'une modification de l'autorisation.

En cas de non-respect de cette obligation de notification, l'autorisation peut être limitée, suspendue ou retirée.

Toute cessation totale des activités liées à l'aérodrome, à l'hélistation ou au terrain de vol est immédiatement notifiée à la Direction de l'aviation civile, et l'autorisation est restituée à la Direction de l'aviation civile.

(6) Le directeur de l'aviation civile délivre les autorisations prévues au présent article. Il peut refuser leur octroi, restreindre leur emploi ou leur validité, les suspendre et les retirer, refuser leur restitution ou leur renouvellement dans l'un des cas suivants :

- 1° si l'exploitant ou l'opérateur ne répond pas ou ne répond plus aux conditions légales et réglementaires requises ;
- 2° s'il est constaté que l'autorisation a été obtenue à l'aide de déclarations inexactes ou par l'usage de moyens frauduleux ;
- 3° si l'exploitant ou l'opérateur ne respecte pas les obligations légales et réglementaires découlant de son autorisation, ainsi que les privilèges énoncés dans son autorisation ;
- 4° s'il est constaté à charge de l'exploitant ou de l'opérateur des faits d'inhabileté, de maladresse, de négligence ou de condamnations pénales suffisamment graves pour faire admettre qu'il n'offre pas ou plus les garanties nécessaires pour garantir la sécurité ou la sûreté aériennes ainsi que la sécurité des personnes et des biens ;
- 5° s'il existe à l'encontre de l'exploitant ou de l'opérateur des indices laissant présumer que son activité constitue une menace pour la sécurité ou la sûreté aériennes ;

6° si l'exploitant ou l'opérateur a fait l'objet d'une condamnation judiciaire devenue irrévocable pour infraction à la réglementation aérienne, à la sécurité ou à la sûreté aérienne. »

Art. 2. À la suite de l'article 15 de la même loi, il est inséré un nouvel article *15bis* avec le libellé suivant :

« Art. *15bis*. Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 euros à 5 000 euros ou d'une de ces peines seulement :

1° toute personne exploitant ou opérant un aérodrome, une hélistation ou un terrain de vol sans disposer de l'autorisation requise en vertu de l'article *7ter* ;

2° tout exploitant ou opérateur ne respectant pas les limitations apportées à son autorisation en vertu de l'article *7ter*, paragraphe 6. »

Luxembourg, le 14 octobre 2019

Le Président-Rapporteur,
Carlo BACK

