

N° 7680²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

portant modification de :

- 1° la loi modifiée du 19 mai 1999 ayant pour objet a) de régler 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 ;
- 2° la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (8.3.2022).....	1
2) Exposé des Motifs.....	2
3) Texte et commentaires des amendements gouvernementaux...	2
4) Texte coordonné du projet de loi.....	6

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(8.3.2022)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre de la Mobilité et des Travaux publics, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe une note introductive, le texte des amendements avec leurs motivations respectives ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi élargé tenant compte desdits amendements.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,
Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,
Marc HANSEN*

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le Conseil d'Etat a formulé un certain nombre d'observations dans son avis du 1^{er} juin 2021. Les auteurs du projet de loi ont tenu compte des recommandations faites par le Conseil d'Etat et remédié à tous les points de critique exprimés par la Haute Corporation dans son avis.

Les autres observations du Conseil d'Etat concernant la légistique du texte ont également été prises en compte.

Les amendements à intégrer au texte se présentent donc comme suit :

*

TEXTE ET COMMENTAIRES DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

– Texte de l'amendement 1

Le titre du projet de loi sous rubrique est modifié comme suit :

Projet de loi portant modification de : 1° 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, et ; 2° la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

– Motivation de l'amendement 1

Le titre du projet de loi sous rubrique est modifié afin de tenir compte des observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat dans son avis n° 60.407 du 1^{er} juin 2021.

– Texte de l'amendement 2

Dans le projet de loi sous rubrique, l'article 1^{er} est modifié comme suit :

Art. 1^{er}. 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 est modifiée comme suit :

1° A la suite de l'article 17, il est inséré un nouvel article 17bis avec le libellé suivant :

« Art. 17bis. Aviation étatique

(1) ~~La Direction assume les missions en matière d'aviation étatique.~~

(2) Outre les missions attribuées par l'article 17, paragraphe 3, la Direction a les missions suivantes :

1° assurer la sécurité et la sûreté de l'ensemble des activités aériennes étatiques au Luxembourg en émettant les règles particulières à cet effet et en veillant à leur respect par tous les opérateurs de l'aviation étatique;

2° délivrer, dans le cadre de l'aviation étatique, les licences, certificats, agréments, approbations et toutes autres autorisations requises par la législation ou la réglementation en vigueur et en contrôler le respect.

L'exercice de ces missions s'effectuera sans préjudice des accords ~~coopérations et des arrangements~~ à l'échelle européenne et internationale, convenus par le Grand-Duché de Luxembourg avec d'autres Etats et des organisations internationales.

2° A la suite de l'article 17bis, il est inséré un nouvel article 17ter avec le libellé suivant :

« Art. 17ter. Aviation militaire

(1) En matière d'aviation militaire, les décisions sont prises par le ministre, sur avis du ministre ayant la défense dans ses attributions. Les décisions portant sur les aéronefs militaires, leur exploitation, leur personnel de bord et leurs mécaniciens, sur les aéronefs sans équipage à bord militaires, sur la navigation et la circulation aériennes militaires ainsi que sur la sûreté en matière

de l'aviation militaire sont prises par le ministre, sur avis du ministre ayant la Défense dans ses attributions.

(2) Toutefois, sur demande motivée de l'Etat-major de l'Armée, le ministre ayant la Défense dans ses attributions peut, au cas par cas, et sur avis circonstancié d'un comité d'experts, seul déroger aux dispositions de la présente loi, aux dispositions de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ainsi qu'aux dispositions prises en son exécution, pour assurer l'exécution de formations et d'opérations militaires.

Ces dérogations sont prises dans les cas suivants :

1° formations et exercices militaires ;

2° opérations militaires sur le plan national ;

3° opérations militaires qui sont effectuées dans le cadre d'organisations internationales dont le Grand-Duché de Luxembourg est membre ou dans le cadre de groupements multinationaux dont le Grand-Duché de Luxembourg fait partie et pour lesquelles il existe un mandat international ;

4° missions de transport dans un contexte de soutien bilatéral de l'Etat belge à un autre Etat ;

5° missions de transport pour soutenir une opération d'aide humanitaire ou de sécurité civile;

6° missions de transport pour l'évacuation de ressortissants.

Ces dérogations doivent être nécessaires, proportionnées et limitées dans le temps. Elles doivent également faire l'objet d'une analyse des risques circonstanciée effectuée en amont par un comité d'experts.

Les modalités de la procédure à suivre, ainsi que la composition du comité d'experts sont précisées par règlement grand-ducal.

(3) Il est instauré un comité d'experts ayant pour missions d'évaluer la demande de dérogation prévue au paragraphe 2 en effectuant une analyse de risque et émettant un avis circonstancié.

Le comité d'experts est composé d'au moins trois membres, dont un représentant de la Direction, un représentant de la Direction de la défense et un représentant de l'Armée.

Les modalités de fonctionnement et l'organisation du comité d'experts sont précisées par règlement grand-ducal.

(34) La supervision par la Direction des aéronefs immatriculés au Luxembourg et appartenant à une organisation internationale militaire peut être exclue par décision du ministre. »

3° A l'article 18, paragraphe 1^{er}, premier tiret 1^{er}, les mots « de l'aviation civile » sont supprimés.

4° A l'article 19quater, est ajouté un nouveau paragraphe 11, prenant la teneur suivante :

« (11) Les dispositions prévues aux paragraphes 1 à 10 ne sont pas applicables aux aéronefs d'Etat. »

– Motivation de l'amendement 2

• Point 1° de l'article 1^{er}

Le Conseil d'Etat note que le premier paragraphe du nouvel article 17bis est superfétatoire, étant donné que le paragraphe 2 de ce même article précise déjà les missions de la Direction de l'aviation civile. L'amendement sous rubrique vise donc à supprimer ce paragraphe. Comme le nouvel article 17bis n'est désormais constitué que d'un seul paragraphe, l'indication du numéro de paragraphe peut être omise.

Ensuite, le Conseil d'Etat relève que « des « coopérations et des arrangements à l'échelle européenne et internationale » dont il est question au dernier alinéa de l'article 17bis n'ont pas, dans tous les cas, le caractère de norme juridique », et que cet alinéa pourrait être supprimé. Cependant, il est jugé souhaitable par la Direction de la défense de garder cette précision dans le texte du projet de loi. Ainsi, et comme proposé en guise de deuxième option par le Conseil d'Etat, les termes « des coopérations et des arrangements » sont remplacés par ceux de « des accords »

- Point 2° de l'article 1^{er}

Concernant le paragraphe 1^{er} du nouvel article 17ter, le Conseil d'Etat a émis une opposition formelle du fait qu'il ne ressort pas clairement de l'article quelles décisions sont concernées et si elles auront un impact sur l'aviation civile. Afin de remédier à cette insécurité juridique, le paragraphe premier a été reformulé en énumérant clairement les domaines dans lesquels les décisions sont prises sur avis du ministre ayant la défense dans ses attributions et en limitant ces décisions explicitement à l'aviation militaire.

L'amendement proposé du nouvel article 17ter paragraphe 2 vise à tenir compte de l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat dans son avis du 1^{er} juin 2021 sur plusieurs points de cette disposition. L'article est donc adapté et réorganisé afin d'y intégrer les observations du Conseil d'Etat.

Tel que demandé par le Conseil d'Etat, les termes « au cas par cas » ont été ajoutés dans la première phrase du paragraphe 2, afin de préciser clairement qu'il s'agit de dérogations individuelles pouvant être prises par mission militaire ou activité préparatoire, par le ministre ayant la Défense dans ses attributions.

A titre d'exemple, ces dérogations pourraient autoriser des vols à basse altitude, des vols de nuit avec des lunettes de vision nocturne, délivrer des exemptions aux limitations de temps de vol et de service ou encore autoriser le survol des personnes par des drones militaires.

Afin que le texte de l'article 17ter réponde aux exigences de l'article 96 de la Constitution qui précise que « [t]out ce qui concerne la force armée est réglé par la loi », le texte est complété sur plusieurs points.

Ainsi, est ajouté la précision que le ministre ayant la Défense dans ses attributions doit être saisi par une demande motivée de l'Etat-major de l'Armée.

Ensuite, dans un souci de cohérence et de lisibilité, la deuxième phrase du second alinéa est supprimée et les termes « et sur avis circonstancié d'un comité d'experts » sont également ajoutés au premier alinéa.

Les termes « pour assurer l'exécution de formations et d'opérations militaires » à la fin du premier alinéa sont supprimés pour être remplacés par un second alinéa reprenant une liste de missions et activités militaires, dans le cadre desquelles une dérogation pourra être décidée par le ministre ayant la Défense dans ses attributions.

Les formations et exercices militaires visées au point 1° du paragraphe 2 concernent ceux de l'unité bi-nationale A400M ainsi que ceux des unités de drones (UAV – unmanned aerial vehicles) et de systèmes aériens téléguidés (RPAS – remotely piloted aerial systems) de l'armée, tant au niveau national qu'au niveau international tels que par exemple les exercices de l'OTAN ou des groupements tactiques de l'Union européenne (EUBG).

Les « opérations militaires sur le plan national » concernent les missions exécutées par l'armée en vertu de l'article 2, point 1 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, qui dispose que « [...] l'armée exécute les missions suivantes :

1. sur le plan national :

- a) de participer, en cas de conflit armé, à la défense du territoire du Grand-Duché ;
- b) de participer à la protection des points et espaces vitaux du territoire national ;
- c) de fournir assistance aux autres administrations publiques et à la population, en cas d'intérêt public majeur et de catastrophes ;
- d) offrir aux volontaires une préparation à des emplois dans le secteur public ou privé ; »

La formulation des opérations reprises au point 3° du paragraphe 2 est reprise de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise, afin de maintenir une cohérence entre les différents textes légaux applicables en matière de force armée.

Les missions de transport prévues aux points 4° et 5° du paragraphe 2 ne nécessitent pas de renseignements supplémentaires.

En ce qui concerne les « missions de transport pour l'évacuation de ressortissants », prévues au point 6° du paragraphe 2, il s'agit de missions ayant pour but d'évacuer des ressortissants de toutes nationalités confondues. Le terme « mission d'évacuation de ressortissants » vient du langage militaire ; il est traduit du terme anglais de « Non-combatant Evacuation ». Le terme sert à décrire le type de

mission et n'est dès lors pas en lien directe avec la nationalité des évacués ou leur lien avec le pays qui mène l'opération d'évacuation. Il s'agit d'un terme de mission générique qui englobe toute sorte de procédés et savoir-faire à mettre en œuvre.

A titre d'exemple, la mission d'évacuation de Kaboul était une telle opération lors de laquelle, les avions belges ont évacué des ressortissants, entre autres, belges, luxembourgeois, néerlandais, et afghans.

La dernière phrase du paragraphe 2 est modifiée afin de pouvoir ajouter un nouveau paragraphe 3 consacré au comité d'experts ayant pour mission de rendre un avis circonstancié.

Ce nouvel paragraphe 3 pose un cadre pour la forme et les missions du comité d'experts, tandis que les modalités de fonctionnement et son organisation seront fixés par règlement grand-ducal.

L'ancien paragraphe 3 du nouvel l'article 17ter est renuméroté par conséquent.

- Points 3° et 4° de l'article 1^{er}

Le point 3° de l'article 1^{er} du projet de loi est modifié afin de tenir compte des observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat dans son avis.

Le Conseil d'Etat n'avait formulé aucune observation quant au point 4°.

– *Texte de l'amendement 3*

Art. 2. La loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne est modifiée comme suit :

1° ~~A l'article 1er, est ajouté un nouvel alinéa 7 à la suite de l'alinéa 6, prenant la teneur suivante :~~

~~« Aviation étatique, toute activité aérienne dans le domaine militaire, douanier, policier ou exclusivement dans l'intérêt public, effectuée à l'aide d'aéronefs d'Etat. »~~

2° 1° A l'article 1^{er}, l'ancien alinéa 7, devenu alinéa 8, est remplacée remplacé par le texte suivant :

« Sauf ~~stipulations~~ dispositions contraires et sans préjudice aux dispositions de l'article 17ter 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, les dispositions de la présente loi et les dispositions prises en son exécution sont applicables aux aéronefs privés ainsi qu'aux aéronefs d'Etat.

Les règlements grand-ducaux pris en exécution de la présente loi et portant sur les aéronefs, leur exploitation, leur personnel de bord et leurs mécaniciens, ainsi que la navigation et la circulation aériennes peuvent comporter des dispositions différentes selon que celles-ci s'appliquent aux aéronefs privés ou aux aéronefs d'Etat. »

3° 2° A l'article 7, paragraphe 3, est ajouté une lettre ~~un point~~ n. libellée comme suit :

« n. l'exploitation des aéronefs et les opérations aériennes. »

– *Motivation de l'amendement 3*

Dans son avis, le Conseil d'Etat note qu'une définition de la notion « aviation étatique » n'est pas nécessaire, étant donné que cette notion n'est plus utilisée par la suite dans le texte du projet de loi. Le point 1° de l'article 2 du projet de loi est donc supprimé. Les points suivants sont renumérotés par conséquence.

L'article 2 du projet de loi est également modifié afin de tenir compte des observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat dans son avis.

TEXTE COORDONNE DU PROJET DE LOI

Souligné /Supprimé= Amendements

Art. 1^{er}. 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 est modifiée comme suit :

5° A la suite de l'article 17, il est inséré un nouvel article 17bis avec le libellé suivant :

« Art. 17bis. Aviation étatique

(1) ~~La Direction assume les missions en matière d'aviation étatique.~~

(2) Outre les missions attribuées par l'article 17, paragraphe 3, la Direction a les missions suivantes :

3° assurer la sécurité et la sûreté de l'ensemble des activités aériennes étatiques au Luxembourg en émettant les règles particulières à cet effet et en veillant à leur respect par tous les opérateurs de l'aviation étatique;

4° délivrer, dans le cadre de l'aviation étatique, les licences, certificats, agréments, approbations et toutes autres autorisations requises par la législation ou la réglementation en vigueur et en contrôler le respect.

L'exercice de ces missions s'effectuera sans préjudice des *accords coopérations et des arrangements* à l'échelle européenne et internationale, convenus par le Grand-Duché de Luxembourg avec d'autres Etats et des organisations internationales.

6° A la suite de l'article 17bis, il est inséré un nouvel article 17ter avec le libellé suivant :

« Art. 17ter. Aviation militaire

(1) ~~En matière d'aviation militaire, les décisions sont prises par le ministre, sur avis du ministre ayant la défense dans ses attributions. Les décisions portant sur les aéronefs militaires, leur exploitation, leur personnel de bord et leurs mécaniciens, sur les aéronefs sans équipage à bord militaires, sur la navigation et la circulation aériennes militaires ainsi que sur la sûreté en matière de l'aviation militaire sont prises par le ministre, sur avis du ministre ayant la Défense dans ses attributions.~~

(2) Toutefois, sur demande motivée de l'Etat-major de l'Armée, le ministre ayant la Défense dans ses attributions peut, au cas par cas, et sur avis circonstancié d'un comité d'experts, seul déroger aux dispositions de la présente loi, aux dispositions de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ainsi qu'aux dispositions prises en son exécution, ~~pour assurer l'exécution de formations et d'opérations militaires.~~

Ces dérogations sont prises dans les cas suivants :

1° formations et exercices militaires ;

2° opérations militaires sur le plan national ;

3° opérations militaires qui sont effectuées dans le cadre d'organisations internationales dont le Grand-Duché de Luxembourg est membre ou dans le cadre de groupements multinationaux dont le Grand-Duché de Luxembourg fait partie et pour lesquelles il existe un mandat international ;

4° missions de transport dans un contexte de soutien bilatéral de l'Etat belge à un autre Etat ;

5° missions de transport pour soutenir une opération d'aide humanitaire ou de sécurité civile ;

6° missions de transport pour l'évacuation de ressortissants.

Ces dérogations doivent être nécessaires, proportionnées et limitées dans le temps. Elles doivent également faire l'objet d'une analyse des risques circonstanciée effectuée en amont par un comité d'experts.

Les modalités de la procédure à suivre, ainsi que la composition du comité d'experts sont précisées par règlement grand-ducal.

(3) Il est instauré un comité d'experts ayant pour missions d'évaluer la demande de dérogation prévue au paragraphe 2 en effectuant une analyse de risque et émettant un avis circonstancié.

Le comité d'experts est composé d'au moins trois membres, dont un représentant de la Direction, un représentant de la Direction de la défense et un représentant de l'Armée.

Les modalités de fonctionnement et l'organisation du comité d'experts sont précisées par règlement grand-ducal.

(34) La supervision par la Direction des aéronefs immatriculés au Luxembourg et appartenant à une organisation internationale militaire peut être exclue par décision du ministre. »

7° A l'article 18, paragraphe 1^{er}, premier tiret 1^{er}, les mots « de l'aviation civile » sont supprimés.

8° A l'article 19quater, est ajouté un nouveau paragraphe 11, prenant la teneur suivante :

« (11) Les dispositions prévues aux paragraphes 1 à 10 ne sont pas applicables aux aéronefs d'Etat. »

Art. 2. La loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne est modifiée comme suit :

1° ~~A l'article 1er, est ajouté un nouvel alinéa 7 à la suite de l'alinéa 6, prenant la teneur suivante :~~

~~« Aviation étatique, toute activité aérienne dans le domaine militaire, douanier, policier ou exclusivement dans l'intérêt public, effectuée à l'aide d'aéronefs d'Etat. »~~

2° ~~1°~~ A l'article 1^{er}, l'~~ancien~~ alinéa 7, ~~devenu~~ alinéa 8, est ~~remplacé~~ remplacé par le texte suivant :

« Sauf ~~stipulations~~ dispositions contraires et sans préjudice aux dispositions de l'article 17ter 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, les dispositions de la présente loi et les dispositions prises en son exécution sont applicables aux aéronefs privés ainsi qu'aux aéronefs d'Etat.

Les règlements grand-ducaux pris en exécution de la présente loi et portant sur les aéronefs, leur exploitation, leur personnel de bord et leurs mécaniciens, ainsi que la navigation et la circulation aériennes peuvent comporter des dispositions différentes selon que celles-ci s'appliquent aux aéronefs privés ou aux aéronefs d'Etat. »

3° ~~2°~~ A l'article 7, paragraphe 3, est ajouté une lettre ~~un point~~ n. libellée comme suit :

« n. l'exploitation des aéronefs et les opérations aériennes. »

