

**Projet de loi**

**portant modification :**

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

---

**Avis complémentaire du Conseil d'État**

(29 mars 2024)

Par dépêche du 6 février 2024, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État deux amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la mobilité et des travaux publics lors de sa réunion du 1<sup>er</sup> février 2024.

Le texte des amendements était accompagné d'une observation préliminaire, 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 parlementaires relatifs au projet de loi sous rubrique visent à répondre aux observations que le Conseil d'État a formulées dans son avis du 29 juin 2021<sup>1</sup>. Le projet de loi précité a pour objectif de réglementer les activités des aéronefs sans équipage à bord, c'est-à-dire des drones, en mettant en œuvre le règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord. Il s'agit d'étendre le pouvoir de contrôle des agents de la Direction de l'Aviation Civile aux aéronefs sans équipage à bord, d'établir une obligation d'assurance pour ce type d'aéronef et d'introduire des dispositions pénales en cas de non-respect des règles afférentes qui existent aux niveaux européen et national.

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil d'État du 29 juin 2021, n°60.578, dossier parl. n°7790<sup>1</sup>.

## Examen des amendements

### Amendement 1

L'amendement sous revue vise à remplacer intégralement l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous examen.

Le nouvel article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

En ce qui concerne le point 2<sup>o</sup>, insérant un article 19<sup>quinq</sup> au sein 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 paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 sont reformulés. Dans son avis du 29 juin 2021, le Conseil d'État avait critiqué l'absence d'un encadrement juridique équivalent à l'article 19<sup>quater</sup> de la loi précitée du 19 mai 1999 pour les aéronefs sans équipage à bord et avait demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser l'obligation d'assurance en renvoyant à l'article 19<sup>quater</sup> si les aéronefs sans équipage à bord non-assimilés à des jouets devaient être considérés comme étant couverts par le règlement (CE) n° 785/2004<sup>2</sup>, ou dans le cas contraire, de préciser les caractéristiques. Les auteurs des amendements apportent les précisions nécessaires aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de sorte que le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Au sujet du paragraphe 3, le Conseil d'État a, dans son avis précité du 29 juin 2021, précisé que les termes « délibérément ou par négligence » sont superfétatoires. Ces termes sont supprimés par l'amendement sous examen, de sorte que le paragraphe 3 n'appelle pas d'observation.

### Amendement 2

L'amendement sous examen vise à remplacer intégralement l'article 2 du projet de loi sous examen.

#### *Point 1<sup>o</sup>*

Sans observation.

#### *Point 2<sup>o</sup>*

Le nouvel article 2, point 1<sup>o</sup>, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le nouvel article 2, point 2<sup>o</sup> (ancien point 3<sup>o</sup>), insère un article 32<sup>bis</sup> nouveau dans la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne. Dans son avis du 29 juin 2021, le Conseil d'État s'était opposé formellement à cette disposition sur le fondement du principe de la spécification des incriminations.

Au paragraphe 1<sup>er</sup> du nouvel article 32<sup>bis</sup> de la loi précitée du 31 janvier 1948, le Conseil d'État s'était interrogé quant à la nature des « règlements »,

---

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 785/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relatif aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs

en vertu desquels les documents de bord se trouvent prescrits. L'amendement indique qu'il s'agit du « règlement grand-ducal du xx relatif aux aéronefs sans équipage à bord ». Si l'amendement permet de répondre à l'interrogation du Conseil d'État, certaines difficultés peuvent résulter en raison du renvoi précis au règlement grand-ducal par exemple en cas d'abrogation du règlement grand-ducal en question. Le Conseil d'État suggère dès lors de supprimer la référence à ce règlement grand-ducal et de renvoyer aux « documents légalement prescrits ».

Le nouvel article 32*bis*, paragraphe 2, fait l'objet de plusieurs modifications par les auteurs des amendements parlementaires sous revue.

La phrase liminaire de l'alinéa 1<sup>er</sup> est modifiée de telle sorte que l'infraction se trouve décorrectionnalisée, et devient une contravention. Cet amendement ne soulève pas d'observation.

Au point 2°, l'amendement sous examen précise les termes « la réglementation » à la demande du Conseil d'État.

La précision apportée au point 6° (ancien point 7°) n'appelle pas d'observation.

Au point 7° (ancien point 8°), les termes « d'autres causes », critiqués par le Conseil d'État dans son avis précité du 29 juin 2021 en raison de leur imprécision, sont supprimés et la disposition est précisée quant aux causes d'inaptitude du pilote opérant un aéronef sans équipage à bord. Le Conseil d'État suggère toutefois aux auteurs d'y viser, par analogie aux autres incriminations, le « pilote à distance », et non pas seulement le « pilote ».

Le point 8° nouveau ajoute un comportement à la liste des comportements sanctionnés par contravention. Il s'agit du comportement visé par le paragraphe 3 de la disposition initiale que les auteurs suppriment dans la version amendée du projet. La disposition sous revue telle qu'elle a été amendée ne sanctionne plus un comportement « susceptible de causer un dommage », terminologie à laquelle le Conseil d'État s'était opposé formellement, mais un comportement ayant effectivement « causé un dommage à autrui ». Le Conseil d'État est donc en mesure de lever son opposition formelle y relative.

Le point 9° du projet de loi initial est remplacé intégralement. En effet, le Conseil d'État avait, dans son avis précité du 29 juin 2021, demandé de revoir cette disposition, les termes « matières non-autorisées » n'étant pas assez précisés. Le point 9°, dans sa nouvelle teneur, dispose qu'encourt une amende « tout pilote à distance qui n'a pas fait descendre son aéronef sans équipage à bord ou qui n'a pas obtempéré aux injonctions conformément à l'article 39*bis* ». La référence à l'article 39*bis* étant erronée, le Conseil d'État demande de corriger ce renvoi erroné par un renvoi à l'article 38*bis*.

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'État avait estimé que la disposition, telle que rédigée dans le projet de loi initial, ne faisait pas de sens et qu'il y aurait lieu de préciser que la sanction s'appliquerait uniquement à la personne « qui aurait sciemment permis l'envol en violation des articles [...] », en indiquant de manière précise les dispositions visées ». Les auteurs des amendements font le choix de ne pas reformuler la disposition tel que demandé, mais de préciser qu'il s'agit des « opérations sanctionnées par

l'alinéa précédent ». Le Conseil d'État peut s'accommoder de ce choix des auteurs.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle relative à l'article 2, point 3°, de la loi en projet, devenu l'article 2, point 2°, dans sa teneur amendée.

*Point 3°*

Sans observation.

*Point 4°*

Le point sous examen, introduisant un article 11<sup>ter</sup> nouveau au sein de la loi précitée du 31 janvier 1948 en exécution de l'article 14 du règlement (UE) 2019/947 précité, est nouveau par rapport au projet de loi dans sa version initiale. En effet, le commentaire de l'amendement explique qu'« il s'est avéré qu'un accès direct de leur part au registre des exploitants d'aéronefs sans équipage à bord facilitera considérablement les contrôles de légalité des activités de ces exploitants ainsi que la constatation d'infractions. »

L'alinéa 1<sup>er</sup> entend donner accès aux membres de la Police relevant du cadre policier et à certains membres du cadre civil de la Police au registre des exploitants d'aéronefs sans équipage à bord dans « l'exercice de leurs missions de police judiciaire et de police administrative ». Or, les membres de la Police n'interviennent aux fins de l'application de la loi en projet que dans le cadre de leurs missions de police judiciaire. Il n'y a pas lieu pour la loi en projet de conférer accès à des données aux fins d'une mission de police administrative hors de son champ d'application, les données ainsi collectées ne présentant aucune nécessité ou pertinence pour l'application de la loi en question. Les termes « et de police administrative » sont donc à omettre à l'alinéa sous revue.

L'alinéa 2 dispose que les données à caractère personnel « des fichiers » accessibles sont déterminées par règlement grand-ducal, alors que l'alinéa 1<sup>er</sup> se limite à viser un seul fichier, celui du registre des exploitants d'aéronefs sans équipage à bord. Le Conseil d'État s'oppose formellement à cette incohérence, source d'insécurité juridique, et exige que les termes « des fichiers » soient remplacés par les termes « du registre visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

L'alinéa 3 n'appelle pas d'observation.

*Point 5°*

Au point 5° sous examen, les auteurs introduisent un nouvel article 38<sup>bis</sup> à la loi précitée du 31 janvier. Le Conseil d'État demande d'y viser les « exigences légales et réglementaires » au lieu des « exigences réglementaires ».

*Point 6°*

Le point 6° entend modifier les références incluses à l'article 24<sup>ter</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 31 janvier 1948, prévoyant que des avertissements taxés peuvent être décernés aux contrevenants. L'insertion

d'une référence à l'article 14<sup>quater</sup> est superfétatoire, dans la mesure où cette disposition figure déjà dans la liste de références depuis la loi du 21 novembre 2022 portant modification de : 1° la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ; 2° de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ; 3° de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne (article 7).

## **Observations d'ordre légistique**

### Observation générale

Le Conseil d'État relève que les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit « de la présente loi ».

### Amendement 2

Concernant les amendements à apporter à l'article 2 du projet de loi sous revue, il y a lieu de suivre l'ordre de la numérotation du dispositif qu'il s'agit de modifier. L'ordre des points 2° à 5° est à revoir en conséquence.

À l'article 2, point 1°, lettre b), à l'article 7, paragraphe 3, dans sa teneur amendée, la nouvelle lettre « o. » est à remplacer par une lettre « n. ».

À l'article 2, point 2°, à l'article 32*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, à insérer, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

À l'article 2, point 2°, à l'article 32*bis*, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, à insérer, le Conseil d'État signale que, dans la mesure où pour toutes les infractions l'amende est désormais de 25 euros à 250 euros, la subdivision en paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 est à omettre et l'article 32*bis*, à insérer, est à reformuler de la manière suivante :

« Art. 32*bis*. Sera puni d'une amende de 25 euros à 250 euros :

1° tout pilote à distance qui aura entrepris un vol avec un aéronef sans équipage à bord sans avoir sur lui les documents prescrits par le règlement grand-ducal du [...] relatif aux aéronefs sans équipage à bord ;

2° tout pilote à distance qui aura entrepris un vol au moyen d'un aéronef sans équipage à bord ne répondant pas aux exigences techniques du règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord ;

3° tout pilote à distance opérant [...] ;

4° tout pilote à distance opérant [...] » ;

5° tout pilote à distance ne respectant pas [...] » ;

6° tout pilote à distance opérant [...] ;

7° tout pilote à distance ne respectant pas [...] ;

8° tout pilote [...] sans équipage [...] ;

9° tout pilote à distance qui, [...] ;

10° tout pilote à distance qui n'a pas fait [...].

Sera puni des mêmes peines [...]. »

En procédant de cette manière, il convient de remplacer, à l'article 2, point 2°, à l'article 32*bis*, paragraphe 2, alinéa 2, à insérer, les termes « par l'alinéa précédent » par les termes « par l'alinéa 1<sup>er</sup>, points 2° à 10° ».

À l'article 2, point 4°, à l'article 11*ter*, à insérer, il est rappelé qu'à l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné. Cette observation vaut également pour l'article 2, point 5°, à l'article 38*bis*, à insérer.

À l'article 2, point 4°, à l'article 11*ter*, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, à insérer, il est signalé qu'étant donné que le règlement européen visé a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après son intitulé.

À l'article 2, point 4°, à l'article 11*ter*, alinéa 3, phrase liminaire, à insérer, il est relevé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

À l'article 2, point 4°, à l'article 11*ter*, alinéa 3, point 1°, à insérer, il est signalé qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre entre le premier et le deuxième élément comme étant superfétatoire.

À l'article 2, point 4°, à l'article 11*ter*, alinéa 3, point 2°, première phrase, à insérer, le terme « sont » est à remplacer par le terme « soient ».

À l'article 2, point 6°, les termes « de la même loi, » sont à supprimer. Par ailleurs, il convient d'ajouter le terme « et » avant la première occurrence des termes « 24*bis* », pour écrire « entre les termes « 14*ter* » et les termes « et 24*bis* » ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 12 votants, le 29 mars 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz