



Commission de la Mobilité et des Travaux publics

Procès-verbal de la réunion du 24 octobre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 juin 2019 (parlement des jeunes)
2. 7364 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Présentation et examen du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
3. 7365 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 du 23 mai 2012 portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et 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 19 mai 1999 ayant pour objet a) de réglementer l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Luxembourg, b) créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, et c) d'instituer une Direction de l'Aviation Civile
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Présentation et examen du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
4. Divers

*

Présents : M. Carlo Back, M. Gilles Baum, M. Dan Biancalana, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, M. Serge Wilmes

M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Félix Eischen

M. Vénére Dos Reis, du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics/Transports aériens

Mme Stéphanie Theisen, du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics/Direction de l'Aviation civile

M. Dan Michels, du Groupe parlementaire « déi Gréng »
Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Marco Schank

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : M. Carlo Back, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 juin 2019 (parlement des jeunes)

Le projet de procès-verbal est approuvé à l'unanimité des membres présents de la commission.

2. 7364 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

Monsieur Carlo Back, Président de la commission, est désigné rapporteur du projet de loi.

La représentante du Ministère procède à une brève présentation du projet de loi pour le détail de laquelle il y a lieu de se référer à l'exposé des motifs du document parlementaire n°7364⁰⁰.

En effet, le présent projet de loi a comme objet l'adaptation de la législation en matière d'exploitation ou d'opération d'un aérodrome, d'une hélistation 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 hélistations. Dans cet avis, le Conseil d'État constate que l'exploitation ou l'opération des aérodromes 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 hélistations.

Le présent projet de loi inclut également l'exploitation des aérodromes 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 aérodromes, hélistations et terrains de vol non actuellement couverts par le droit de l'Union européenne, dont l'Aéroport de Luxembourg ne fait pas partie.

La commission procède ensuite à l'examen des articles du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'État du 21 décembre 2018.

Article 1^{er}

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 décide 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'exploitation 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 7^{ter} 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 sont reprises par la commission parlementaire.

Article 2

L'article 2 a pour objet d'insérer un nouvel article 15*bis* 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 aérodrome, une hélistation ou un terrain de vol sans disposer de l'autorisation requise en vertu de l'article 7*ter* 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 7*ter* en projet.

L'article sous examen n'appelle ni d'observation de la part du Conseil d'État, ni d'observation 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 15*bis* avec le libellé suivant :

« [...] » ».

Finalement 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.

Monsieur le Rapporteur souhaite savoir si la présente loi s'applique également à l'Aéroport de Luxembourg. Il est répondu par la négative. lux-Airport, qui est l'unique aéroport international du Luxembourg destiné au transport commercial aérien des passagers, aux opérations de fret et à l'aviation générale, est soumis à une réglementation européenne. La présente loi s'applique uniquement aux aérodromes, hélistations et terrains de vol du Luxembourg.

Monsieur Marc Goergen (Piraten) souhaite savoir si les héliports des hôpitaux tombent dans le champ d'application de la présente loi. Qu'en est-il des

hélicoptères privés ou encore de l'atterrissage d'un hélicoptère dans le cadre d'un événement ? Le représentant du Ministère explique que les hélicoptères des hôpitaux sont certifiés par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). À noter que ces hélicoptères sont **reconnus/qualifiés** d'utilité publique et n'exploitent pas de commerce. Actuellement il n'existe pas de hélicoptères privés au Luxembourg, mais ces derniers tomberaient également dans le champ d'application de la présente loi. L'atterrissage d'un hélicoptère dans le cadre d'un événement nécessite une autorisation préalable du directeur de l'aviation civile.

À une question afférente de Monsieur Carlo Back (déi gréng), il est répondu que l'Air Rescue Asbl a une autorisation générale d'atterrissage.

Monsieur Jeff Engelen (ADR) souhaite savoir si le projet de loi prévoit des dispositions transitoires pour les petits aéroports nationaux tels les aérodromes de Noertrange et d'Useldange. Le représentant du Ministère informe la commission que les aérodromes de Noertrange et d'Useldange, qui sont déjà conformes aux normes internationales, gardent leur autorisation (agrément ministériel).

Monsieur Marc Hansen (déi gréng) aimerait savoir quels aérodromes, hélistations et terrains de vol existant actuellement au Luxembourg tombent dans le champ d'application du présent projet de loi. Il est expliqué que le présent projet de loi s'applique actuellement au Luxembourg aux hélistations des bateaux battant pavillon luxembourgeois (exploitation commerciale). Seront également couverts par le présent projet de loi des éventuels futurs terrains d'atterrissage ouverts aux ULM, ou encore destinés aux drones si ces derniers auraient besoin d'un terrain d'atterrissage.

Monsieur Aly Kaes (CSV) souhaite savoir - si tel était le cas - par quels textes législatifs les drones sont régis. Il est expliqué qu'actuellement chaque État membre de l'Union européenne applique sa propre réglementation nationale. Pour effectuer des exploitations à l'étranger, un exploitant doit donc se conformer aux règles locales, ce qui rend difficile les exploitations à l'étranger.

La Commission européenne a élaboré deux règlements permettant d'harmoniser les pratiques et de faciliter ainsi les opérations dans l'Union européenne.

La nouvelle réglementation européenne des drones entrera en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2020¹. Il s'agit plus particulièrement du règlement délégué (UE) 2019/945 de la Commission du 12 mars 2019 relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord, ainsi que 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. Ces deux textes prévoient une harmonisation du droit du drone dans l'Union européenne. On distinguera 3 catégories de drones en fonction du risque (catégorie « open », catégorie « specific », catégorie « certified »)

Au Luxembourg les drones tombent actuellement dans le champ d'application du règlement grand-ducal du 22 janvier 1985 relatif à l'autorisation de services

¹ Note du Secrétariat : Vu la crise sanitaire (Covid-19), cette entrée en vigueur a été reculé de 6 mois, au 31 décembre 2020 (et non plus le 1er juillet 2020).

aériens réguliers interrégionaux pour le transport de passagers, d'articles postaux et de fret entre États membres.

Actuellement, au Luxembourg tout exploitant d'un drone, privé ou commercial, doit avoir obtenu au préalable une autorisation de la part de la DAC (autorisation générique ou spécifique). Le représentant du Ministère note cependant à cet égard qu'il n'y a pas encore de sanction spécifique prévue en cas d'absence d'autorisation. Actuellement, le contrevenant est puni des peines prévues par la loi du 31 janvier 1948 (« mise en danger de la vie d'autrui »). Chaque exploitant doit en outre disposer d'un certificat d'assurance. Actuellement, l'exploitant doit encore disposer d'une autorisation du propriétaire du terrain qu'il souhaite survoler, respectivement d'une autorisation de la commune concernée. Or, cette obligation sera abrogée prochainement.

Monsieur Dan Biancalana (LSAP), tout en prenant connaissance de cette information, estime que la DAC devrait tout au moins informer la commune concernée par un éventuel survol, si de tels autorisations sont accordées. Le représentant du Ministère explique que ceci s'avère impossible en pratique pour les autorisations génériques accordées, mais sera probablement possible pour les autorisations spécifiques accordées. Monsieur Marc Hansen (déi gréng) estime qu'il reviendrait tout au moins aux exploitants disposant d'une autorisation générique d'informer les communes concernées qu'ils souhaitent survoler leur terrain.

Monsieur le Président propose de saisir le Syvicol de cette problématique.

À noter qu'une autorisation générique autorise son titulaire à effectuer des vols :

- avec un drone ayant une masse maximale au décollage inférieure à 4 kg, et
- de jour, et
- à une hauteur de moins de 50 mètres au-dessus du sol, et
- sur tout le territoire du Luxembourg, à l'exception des zones de protection.

Cette autorisation générique prévoit des conditions générales d'exploitation que l'exploitant devra à tout moment respecter (par exemple : assurance responsabilité civile, priorité pour les avions habités, etc...).

Toute opération sortant du cadre de ces conditions devra faire l'objet d'une autorisation spécifique.

Une autorisation spécifique devra être demandée lorsque l'opérateur compte effectuer des vols :

- avec un drone ayant une masse maximale au décollage supérieure à 4 kg, ou
- de nuit, ou

- à une hauteur de plus de 50 mètres au-dessus du sol, ou
- dans une des zones de protection.

Une autorisation spécifique sera liée à une mission particulière, elle sera limitée dans le temps et comprendra des limitations en fonction de la mission effectuée, de l'endroit des opérations et du type de machine.

À la question de Monsieur Jean-Marie Halsdorf (CSV) si les drones militaires (notamment ceux de l'OTAN) tombent dans le champ d'application de la réglementation européenne planifiée, il est répondu par la négative, le secteur militaire n'étant pas une compétence européenne. Concernant la question de Monsieur Halsdorf relative à l'utilisation des drones dans le cadre d'accidents, de catastrophes etc., il est répondu par l'affirmative ; le CGDIS et la police utilisent déjà actuellement des drones dans les hypothèses illustrées. Le CGDIS ainsi que la police ont des autorisations spécifiques et ne tomberont ainsi pas dans le champ d'application de la réglementation européenne.

Monsieur Marc Goergen souhaite recevoir des précisions concernant la réglementation relative aux aéromodèles (aéromodélisme). Le représentant du Ministère explique qu'aucune différence n'est faite par rapport au drone ; par conséquent la même réglementation s'applique. La Commission européenne emploie le terme générique « aéronefs sans équipage à bord ». Par cette terminologie, il y a lieu de comprendre tout aéronef sans équipage à bord et l'équipement servant à le contrôler à distance (y compris les drones, aéromodèles (modèles d'avions à échelle réduite) etc.).

Monsieur Aly Kaes (CSV), tout en remerciant les représentants du Ministère pour ces explications exhaustives, estime qu'il faut sensibiliser l'opinion publique à ces règles. En outre, il est d'avis que chaque drone devrait obligatoirement être muni d'une plaque d'immatriculation afin de pouvoir plus facilement détecter son exploitant en cas d'incident (accident, infraction, etc.).

Un projet de rapport est à préparer pour la prochaine réunion de la commission.

- 3. 7365** **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 du 23 mai 2012 portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et 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 19 mai 1999 ayant pour objet a) de réglementer l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Luxembourg, b) créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, et c) d'instituer une Direction de l'Aviation Civile

Monsieur Carlo Back est désigné rapporteur du projet de loi.

Ce projet de loi a comme objet de mettre à jour la législation nationale sur les redevances en matière de transport aérien.

Plus particulièrement, il s'agit de mettre à jour la formulation actuelle de l'article 7 (2) de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relatif à la réglementation de la navigation aérienne. En effet, la formulation actuelle date de 2009 et depuis lors il y a eu une évolution importante au niveau de la réglementation européenne en la matière, notamment par le Règlement (UE) n°391/2013 du 3 mai 2013 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne ainsi que par la Directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires transposée en droit luxembourgeois par la loi du 23 mai 2012.

Ainsi, on peut désormais distinguer deux catégories de redevances : les redevances de services de la navigation aérienne et les redevances aéroportuaires.

Pour plus de détails il y a lieu de se référer à l'exposé des motifs du projet de loi.

La commission procède ensuite à l'examen des articles du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'État :

Article 1^{er} du projet de loi déposé

L'article 1^{er} précise que l'organisme désigné à l'article 2 de la loi du 26 juillet 2002 sur la police et l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare est autorisé à percevoir les redevances aéroportuaires en plus des redevances pour services passagers, de stationnement et de toute autre redevance en relation avec l'exploitation aéroportuaire, qui sont déjà énumérées à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 31 janvier 1948.

Le Conseil d'État note dans son avis du 21 décembre 2018 que : « Or, comme le soulignent les auteurs du texte en projet, les « redevances aéroportuaires » sont définies par la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, définition par ailleurs transposée de manière littérale par la loi précitée du 23 mai 2012 portant transposition de la directive 2009/12/CE.

Aux termes de cette définition, constitue une « redevance aéroportuaire » un « prélèvement effectué au profit de l'entité gestionnaire d'aéroport à la charge des usagers d'aéroport en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l'entité gestionnaire d'aéroport et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret ».

Le terme « redevance aéroportuaire » englobe dès lors les redevances pour services passagers et pour services de stationnement. Il en résulte que l'ajout des termes « redevances aéroportuaires » rend superfétatoire la mention des redevances pour services passagers et de stationnement.

Par ailleurs, il conviendrait que le nouveau texte précise expressément que le terme de « redevance aéroportuaire » reçoit la même acception que celle que lui confère la loi précitée du 23 mai 2012.

Compte tenu des considérations qui précèdent, le Conseil d'État propose de conférer à l'article sous revue le libellé suivant :

« **Art. 1^{er}**. L'article 7, paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relatif à la réglementation de la navigation aérienne est modifié comme suit :

« (2) Peuvent être perçues par l'organisme désigné à l'article 2 de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare, les redevances aéroportuaires telles que définies à l'article 2, paragraphe 3, de la loi du 23 mai 2012 portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et 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 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.

Peut être perçue par l'Administration de la navigation aérienne, toute redevance en relation avec la prestation de services de navigation aérienne. » »

La commission parlementaire décide de reprendre la proposition du Conseil d'État de renvoyer à la loi du 23 mai 2012 précitée qui définit les termes « redevance aéroportuaire ». Il devient dès lors inutile de préciser qu'en font partie les redevances pour services passagers et pour services de stationnement qui sont déjà englobées dans cette définition. Partant la commission décide de supprimer ces mentions.

Quant aux observations d'ordre légistique, le Conseil d'État note que les articles sont introduits par la forme abrégée « **Art.** » et sont numérotés en chiffres arabes. Il convient ainsi d'écrire « **Art. 1^{er}**. » et « **Art. 2.** ».

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

Article 2 du projet de loi déposé

L'article 2 propose une suppression de texte à l'article 2, point 1), de la loi du 23 mai 2012.

Cette suppression n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'État.

Par ailleurs, le Conseil d'État propose de supprimer également la partie de phrase « , pour ce qui est des redevances pour services passagers et des redevances de stationnement ainsi que des infrastructures et services y associés ».

En effet, cette énumération des taxes aéroportuaires ne faisait de sens que tant qu'il s'agissait de distinguer entre les redevances qui pouvaient être perçues par l'exploitant de l'aéroport qu'est « lux-Airport » et celles qui pouvaient être perçues par l'Administration de la navigation aérienne. Or, aux termes de la loi en projet, le seul organisme habilité à percevoir les redevances aéroportuaires est désormais l'organisme visé à l'article 2 de la loi précitée du 26 juillet 2002, tandis que l'Administration de la navigation aérienne perçoit les

redevances pour la rétribution des services de navigation aérienne. Si cette proposition du Conseil d'État ne devait pas être retenue, il faudrait veiller à remplacer l'énumération des différentes taxes par la notion générique de « redevances aéroportuaires ».

Quant aux observations d'ordre légistique, le Conseil d'État note qu'il convient d'inclure la virgule précédant les termes « , ainsi que l'Administration de la navigation aérienne » dans les termes à supprimer. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire de faire figurer les termes à supprimer en caractères italiques.

La commission décide de reprendre toutes les modifications d'ordre légistique proposées par le Conseil d'État.

Un projet de rapport est à préparer pour la prochaine réunion de la commission.

4. Divers

Suite à une demande afférente du groupe parlementaire CSV, le Président de la commission propose aux membres de mettre la réforme du réseau RGTR à l'ordre du jour de la réunion du 9 novembre 2019.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Sonnetti

Le Président de la Commission de la Mobilité et des
Travaux publics,
Carlo Back