

N° 7680⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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 ;**
- 2° 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

(26.1.2023)

La Commission se compose de : Mme Chantal GARY, Présidente-Rapportrice ; M. Gilles BAUM, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, Mme Cécile HEMMEN, M. Marc HANSEN, M. Aly KAES, M. Marc LIES, M. Marc SPAUTZ, Mme Jessie THILL, M. Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 15 octobre 2020 par Monsieur François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, de textes coordonnés des lois que le projet de loi entend modifier, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 1^{er} juin 2021.

Des amendements gouvernementaux ont été déposés en date du 9 mars 2022.

Le Conseil d'État a émis un avis complémentaire en date du 14 juin 2022.

Lors de la réunion du 19 janvier 2023, la commission parlementaire a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, Mme Chantal Gary a été désignée comme Rapportrice.

La commission a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 26 janvier 2023.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi se compose de seulement deux articles et vise, d'une part, à instaurer la compétence de la DAC et à compléter ses missions en matière d'aviation étatique et, d'autre part, à préciser la loi de base de l'aviation afin de donner un fondement légal complet à l'aviation étatique au Luxembourg qui englobe notamment les activités aériennes de l'Armée luxembourgeoise et de la Police grand-ducale.

Le projet de loi se propose de modifier 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, loi organique de la Direction de l'aviation civile, ci-après « DAC », ainsi que la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne afin de créer un cadre légal pour l'aviation étatique qui comprend les activités aériennes des aéronefs d'État, c'est-à-dire des aéronefs militaires et des autres aéronefs appartenant à l'État ou mis à sa disposition et affectés exclusivement à des missions d'intérêt public.

Pour l'instant, les dispositions spécifiques pour les aéronefs d'État, voire les aéronefs militaires, font défaut et ces appareils doivent se conformer au cadre réglementaire existant pour l'aviation civile. Ce cadre réglementaire est cependant trop restrictif et ne permet pas l'accomplissement de toutes les missions militaires prévues. Suite à l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M exploité au profit de l'armée luxembourgeoise et de l'armée belge, de la participation au programme MRTT « Multi Role Tanker Transport » ensemble avec 5 autres nations, d'hélicoptères de type Airbus H145M, ainsi que de drones militaires de différents types, il s'est avéré nécessaire de définir la compétence en matière de l'aviation étatique pour encadrer ces aéronefs d'État.

Avec l'entrée en vigueur du présent projet de loi, l'ensemble de la matière liée à l'aviation militaire se trouvera sous la compétence du ministre ayant les Transports aériens dans ses attributions, prenant avis auprès du ministre ayant la Défense dans ses attributions. Dans certains cas, le ministre ayant la Défense dans ses attributions pourra néanmoins déroger seul aux règles de l'aviation civile applicables par principe à l'aviation militaire. Ces dérogations doivent avoir un caractère individuel et le projet de loi énumère de manière précise les cas susceptibles de faire l'objet de telles dérogations ainsi que l'articulation entre les compétences de la DAC et celles du ministre ayant la Défense dans ses attributions, un comité d'experts où la DAC est représentée devant émettre un avis circonstancié.

Comme il s'agit de créer un nouveau domaine dans le secteur aérien luxembourgeois et vu le nombre des ministères et des administrations concernés, un mémoire d'entente a été signé entre le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics et le Ministre de la Défense. Il définit la coopération entre la DAC et la Défense et décrit les missions de la DAC en matière d'aviation étatique. Une étroite coopération entre la DAC, la Défense et l'Armée luxembourgeoise et, le cas échéant, la Police grand-ducale et le Ministère de la Sécurité intérieure devra être assurée.

Fiche financière

Le projet de loi sous rubrique aura une répercussion sur le budget de l'État luxembourgeois étant donné qu'il sera nécessaire de renforcer les effectifs de la Direction de l'aviation civile à hauteur de 2.5 ETP (équivalent temps plein). Il s'agira de deux postes à tâche complète (carrières A1 et A2) ainsi que d'un agent administratif à tâche mi-temps (carrière C1 ou B1).

III. AVIS

Avis du Conseil d'État (1.6.2021)

Dans son avis du 1^{er} juin 2022, le Conseil d'État a formulé, outre quelques observations d'ordre légistique, un certain nombre de remarques visant à préciser ou à clarifier le dispositif proposé. Il s'y ajoute deux oppositions formelles à l'égard de l'article 1^{er} du projet de loi et plus précisément concernant les parties visant à modifier les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 17^{ter} 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.

Il est renvoyé au chapitre IV. Commentaire des articles pour le détail des remarques et pour la suite y réservée.

Avis complémentaire du Conseil d'État (14.6.2022)

Le Conseil d'État constate dans son avis complémentaire que les trois amendements gouvernementaux du 8 mars 2022 répondent dans une large mesure aux observations émises par le Conseil d'État dans son avis du 1^{er} juin 2021 et permettent de lever les deux oppositions formelles relatives aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 17^{ter} de la loi précitée du 19 mai 1999.

L'amendement du paragraphe 1^{er} confirme le principe selon lequel l'ensemble de la matière liée à l'aviation militaire se trouve sous la compétence du ministre ayant les Transports aériens dans ses attributions, prenant avis auprès du ministre ayant la Défense dans ses attributions. Il énumère précisément les décisions concernées, conformément à la demande du Conseil d'État.

L'amendement du paragraphe 2 précise les cas dans lesquels le ministre ayant la Défense dans ses attributions peut déroger seul aux règles de l'aviation civile applicables par principe à l'aviation militaire et précise le caractère individuel des dérogations, les cas susceptibles de faire l'objet de dérogations ainsi que l'articulation entre les compétences de la DAC et celles du ministre ayant la Défense dans ses attributions, un comité d'experts où la DAC est représentée devant émettre un avis circonstancié.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article premier du projet de loi concerne la modification de la loi organique de la Direction de l'aviation civile, à savoir 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.

Le Conseil d'État, dans son premier avis du 1^{er} juin 2021, donne à considérer que, s'il s'agit d'étendre les missions de la DAC en lui attribuant des compétences dans le domaine de l'aviation étatique, il faudrait modifier la dénomination de la DAC à l'article 17 de la loi précitée du 19 mai 1999. En effet, si les attributions ne relèvent plus exclusivement de l'aviation civile, la dénomination de l'autorité en charge est également à adapter.

À l'article 1^{er}, point 1^o, de la loi en projet, il est précisé que la DAC « assume les missions en matière d'aviation étatique ». Le Conseil d'État estime que ce paragraphe est superfluetoire, étant donné que le paragraphe 2 précise justement ces missions.

Par ailleurs, le Conseil d'État se doit de relever que des « coopérations et des arrangements à l'échelle européenne et internationale » dont il est question au dernier alinéa de l'article 17^{bis} n'ont pas, dans tous les cas, le caractère de norme juridique. Par conséquent, le Conseil d'État demande de supprimer l'alinéa sous revue.

En ce qui concerne l'article 17^{ter}, qui dispose en son paragraphe 1^{er} que « les décisions sont prises par le ministre, sur avis du ministre ayant la défense dans ses attributions », le Conseil d'État s'interroge de quelles « décisions » il s'agit en l'occurrence. Le projet de loi sous revue omettant de définir les décisions visées par les auteurs et le cadre légal dans lequel ces décisions sont prises, le Conseil d'État

s'oppose formellement à l'article 17^{ter}, paragraphe 1^{er}, sous revue pour des raisons de sécurité juridique.

À noter encore que le dernier alinéa indique, sans autre précision, qu'un règlement grand-ducal devra déterminer les « modalités » de la procédure à suivre. Le Conseil d'État se demande comment ces dérogations s'articuleront avec les autres obligations et missions de la DAC. Ensuite, le Conseil d'État relève que les dispositions sous revue, en ce qu'elles visent des formations et opérations militaires, touchent à une matière réservée à la loi en vertu de l'article 96 de la Constitution. À rappeler que dans une matière réservée à la loi, les principes et les points essentiels sont du domaine de la loi et les mesures d'exécution du pouvoir réglementaire. Le Conseil d'État demande dès lors de préciser dans le dispositif de la loi en projet les éléments essentiels fournissant un cadre au pouvoir de dérogation du ministre. Si, en revanche, ces dérogations devaient avoir un caractère général, il reviendrait au Grand-Duc de les arrêter, dans le respect de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, et non pas au ministre.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 17^{ter}, paragraphe 2, sous revue.

Par amendements gouvernementaux, déposés en date du 8 mars 2022, le premier paragraphe du nouvel article 17^{bis} est supprimé, afin de faire droit à la remarque du Conseil d'État, estimant que ledit paragraphe est superfétatoire.

Quant à la remarque du Conseil d'État que des « coopérations et des arrangements à l'échelle européenne et internationale n'ont pas, dans tous les cas, le caractère de norme juridique », et que cet alinéa pourrait être supprimé, le gouvernement précise qu'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'État, les termes « des coopérations et des arrangements » sont remplacés par ceux de « des accords ».

Concernant le paragraphe 1^{er} du nouvel article 17^{ter}, le Conseil d'État 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 1^{er} a été reformulé par amendement gouvernemental 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 gouvernemental proposé à l'endroit du nouvel article 17^{ter}, paragraphe 2 vise à tenir compte de l'opposition formelle émise par le Conseil d'État 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'État. Tel que demandé par le Conseil d'État, 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.

Afin que le texte de l'article 17^{ter} 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 par amendements gouvernementaux. Ainsi, est ajoutée la précision que le ministre ayant la Défense dans ses attributions doit être saisi par une demande motivée de l'état-major de l'Armée. Ensuite, également par amendement gouvernemental, 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 par amendement gouvernemental 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 visés au point 1^o du paragraphe 2 concernent ceux de l'unité binationale 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.

La formulation des opérations énumérées au point 3^o 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.

À noter que le terme « mission d'évacuation de ressortissants » vient du langage militaire ; il est traduit du terme anglais de « Non-combattant Evacuation ». Le terme sert à décrire le type de mission et n'est dès lors pas en lien direct 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. À 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 17^{ter} est renuméroté en conséquence.

Dans son avis complémentaire du Conseil d'État du 14 juin 2022, la Haute Corporation n'a pas d'observation à formuler quant aux modifications apportées à l'article 17^{bis}.

Quant à l'article 17^{ter}, la Haute Corporation note que l'amendement du paragraphe 1^{er} confirme le principe selon lequel l'ensemble de la matière liée à l'aviation militaire se trouve sous la compétence du ministre ayant les Transports aériens dans ses attributions, prenant avis auprès du ministre ayant la Défense dans ses attributions. Il énumère précisément les décisions concernées, conformément à la demande du Conseil d'État, ce qui permet de lever l'opposition formelle relative à l'article 2, point 2°, de la loi en projet, en ce qu'il concerne l'article 17, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 19 mai 1999. L'amendement sous examen entend préciser au paragraphe 2 les cas dans lesquels le ministre ayant la Défense dans ses attributions peut déroger, seul, c'est-à-dire sans l'intervention du ministre ayant les Transports aériens dans ses attributions, aux règles de l'aviation civile applicables par principe à l'aviation militaire. Il précise en particulier le caractère individuel des dérogations, les cas susceptibles de faire l'objet de dérogations ainsi que l'articulation entre les compétences de la DAC et celles du ministre ayant la Défense dans ses attributions, un comité d'experts où la DAC étant représentée devant émettre un avis circonstancié. Les amendements permettent de lever l'opposition formelle du Conseil d'État relative au paragraphe 2.

L'amendement introduit encore un paragraphe 3 précisant la composition du comité d'experts en charge d'émettre un avis quant aux dérogations militaires, ce qui n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

La commission parlementaire en prend note et n'a pas d'observations à formuler.

Article 2

L'article 2 concerne la modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Le Conseil d'État relève dans son premier avis du 1^{er} juin 2021 que le point 1° donne une définition de la notion « aviation étatique » pour l'application de la loi précitée du 31 janvier 1948. Or, ce terme n'est plus utilisé par la suite dans le texte de loi, voilà pourquoi le Conseil d'État demande de supprimer cette définition.

Afin de faire droit à la remarque du Conseil d'État 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 par amendement gouvernemental du 8 mars 2022. Les points suivants sont renumérotés en conséquence.

L'amendement gouvernemental n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 juin 2022.

La commission parlementaire en prend note et n'a pas non plus d'observations à formuler.

À noter que toutes les observations d'ordre légistique du Conseil d'État ont été reprises.

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 7680 dans la teneur qui suit :

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

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

2° la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

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*

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 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) 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'état-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, 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.

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.

Les modalités de la procédure 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.

(4) 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, les mots « de l'aviation civile » sont supprimés.

4° A l'article 19^{quater}, 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 1^{er}, l'alinéa 7 est remplacé par le texte suivant :

« Sauf dispositions contraires et sans préjudice aux dispositions de l'article 17^{ter} 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. »

2° A l'article 7 paragraphe 3, est ajoutée une lettre n. libellée comme suit :

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

Luxembourg, le 26 janvier 2023

La Présidente - Rapportrice,
Chantal GARY

