

RAPPORT  
SUR LE PROJET DE LOI, N° 955,  
SUR L'AVIATION CIVILE

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :  
Mme Sophie LAVAGNA)

Le projet de loi sur l'aviation civile a été transmis au Secrétariat Général du Conseil National le 14 septembre 2016 et enregistré sous le numéro 955. Il a été déposé en Séance Publique le 3 octobre 2016 et renvoyé devant la Commission de Législation le même jour.

Le présent projet de loi reprend et complète les dispositions du projet de loi du même nom, portant le numéro 876, qui avait été déposé sur le Bureau du Conseil National le 6 mai 2010, puis retiré par le Gouvernement le 19 septembre 2016. En effet, suite à des échanges de courriers avec le Gouvernement au cours de l'été 2013, une rencontre avait eu lieu le 13 janvier 2014 avec une délégation gouvernementale, dont le Chef de Service de l'Aviation Civile. Lors de cette réunion de travail, les observations présentées par chacune des parties ont rapidement conclu à un texte demeurant lacunaire eu égard, notamment, au développement d'activités aéronautiques nouvelles, telles que les aéronefs non habités et télépilotes, plus

communément connus sous le nom de drone. Suite à cette rencontre, le Gouvernement avait fait part de suggestions d'amendements qu'il souhaitait voir apporter à son propre projet de loi, par courrier en date du 5 juin 2014. Toutefois, compte tenu de l'ampleur des propositions d'amendements émanant du Gouvernement, le Conseil National avait, à plusieurs reprises, demandé le retrait du projet de loi n° 876, ce qui a finalement été suivi d'effet.

Une fois le projet de loi n° 955 déposé, les membres de la Commission de Législation ont rapidement entrepris son étude, qui a débuté au mois de novembre 2016. Un échange de courriers avec le Gouvernement, intervenu entre les mois de janvier et de mai 2017, a permis de répondre aux questions subsistantes des membres de la Commission. Aussi, la grande majorité des modifications ayant été acceptées de manière consensuelle lors de l'étude du projet de loi n° 876, le projet de loi n° 955, présentement étudié, ne comporte, sans surprise, que très peu d'amendements, dont la plupart sont d'ailleurs formels.

Le présent projet de loi poursuit une double finalité :

La première consiste à refondre la loi n° 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile, en complétant et modernisant ses dispositions. En effet, celle-ci n'avait fait l'objet que d'une modification, intervenue en 1981 (loi n° 1.036 du 26 juin 1981). Aussi, bien que les textes réglementaires adoptés depuis lors aient permis de faire évoluer le domaine de l'aviation civile et d'assurer une certaine cohérence, une modernisation législative globale permettra de le rationaliser. Notamment, le texte prend en considération :

- Le développement d'activités aéronautiques nouvelles (ordonnance souveraine n° 5.266 du 26 mars 2015, relative aux engins volants non-habités et télépilotés, aux ballons libres légers, aux planeurs ultra légers et aux engins volants captifs, publiée au journal de Monaco du 26 mars 2015) ;

- La mise en œuvre de mesures nouvelles sur l'héliport de Monaco (arrêté Ministériel n° 2015-729 du 11 décembre 2015, modifiant l'arrêté ministériel n° 94-291 du 4 juillet 1994 définissant les conditions d'utilisation et de fonctionnement de l'héliport de Monaco) ;

- La création de la Direction de l'Aviation civile (ordonnance souveraine n° 5.796 du 4 avril 2016 portant création d'une direction de l'aviation civile, parue au journal de Monaco du 8 avril 2016).

La seconde finalité consiste à intégrer, en droit monégasque, différentes règles découlant des engagements internationaux contractés par la Principauté. Le texte prend également en considération l'évolution des normes internationales, avec notamment la substitution de l'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (A.E.S.A.) aux *Joint Aviation Authorities* (JAA).

Bien que l'utilisation des drones ne soit pas régie par le présent projet de loi, votre Rapporteur souhaite toutefois en dire quelques mots. Avant tout pour saluer le fait que sa réglementation soit assurée par ordonnance souveraine, ce qui permettra de s'adapter plus rapidement aux futures évolutions qui les concerneront.

L'apparition de cette nouvelle technologie n'est pas sans soulever de nombreuses questions. En effet, l'usage de drones se démocratise de plus en plus et le nombre de propriétaires ne cesse d'augmenter. Par ailleurs, l'évolution de la technologie permet d'acquérir des drones de plus en plus performants, permettant, par exemple, de porter des charges de plus en plus lourdes ou dont la durée de vol est augmentée par rapport aux modèles précédents. Ce double effet laisse craindre, d'une part, des interférences avec le trafic aérien et le risque de survols de lieux sensibles et, d'autre part, des atteintes à la vie privée en raison des captations d'images réalisées par ces appareils.

Le texte réglementaire semble fort heureusement répondre à ces différentes problématiques. Pour autant, votre Rapporteur invitera le Gouvernement à la plus grande vigilance quant aux inévitables évolutions qui concerneront cette technologie.

Avant de conclure son propos introductif, votre Rapporteur souhaite à présent s'attarder quelques instants sur la sécurité. Tout d'abord, en ce qui concerne l'utilisation de l'espace aérien, le nouveau texte, comme celui de 1956, confie aux textes réglementaires le soin de restreindre tout ou partie de son usage, de manière temporaire ou définitive.

Par ailleurs, le texte renforce la sécurité des passagers, en consacrant le principe de l'inspection-filtrage assuré au moyen de portiques détecteurs de métaux, de passage des bagages aux rayons X et de fouilles manuelles. L'inspection-filtrage est réalisée avec le consentement des personnes concernées et au moyen d'un dispositif d'imagerie ne permettant pas de les identifier. La législation monégasque répond ainsi à une exigence de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (O.A.C.I.).

Enfin, votre Rapporteur ne peut que se féliciter de la rédaction arrêtée par le Gouvernement de l'article 84, conférant aux agents du service chargé de l'aviation civile le pouvoir d'accéder à l'aérodrome et à ses dépendances aux fins de contrôle sur place et d'éventuelles constatations d'infractions. Les membres de la Commission s'étaient en effet interrogés sur la régularité de ces dispositions, telles qu'elles apparaissaient au titre de l'article 83 du projet de loi n° 876. En effet, par trois décisions en date du 25 octobre 2013, le Tribunal Suprême avait jugé que l'article 18 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, conférant à la Commission de Contrôle des Informations Nominatives (C.C.I.N.) des pouvoirs d'investigations, était contraire à l'article 21 de la Constitution consacrant le principe de l'inviolabilité du domicile. D'ailleurs, les articles 18 et 19 de la loi n° 1.165 précitée ont été modifiés par la loi n° 1.420 du 1<sup>er</sup> décembre 2015. En toute logique, l'article 84 du projet de loi n° 955 s'inspire de cette loi et de la jurisprudence.

Ceci étant précisé, votre Rapporteur va désormais présenter les remarques et observations techniques formulées par la Commission et procéder à l'énonciation des amendements qui y sont relatifs.



Concernant l'article 6, le texte proposé par le Gouvernement reprend en grande partie les dispositions de l'article 5 de la loi n° 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile. Sans vouloir remettre en cause les restrictions particulières établies en fonction de la nationalité ou du domicile établies au chiffre 1° de l'article 6 présentement étudié, les membres de la Commission ont toutefois souhaité clarifier certaines de ses règles.

Déjà, le Gouvernement, dans son projet de loi, prévoyait au titre des conditions relatives aux sociétés de personnes, de ne plus faire référence aux commanditaires, mais aux commandités, rendant plus cohérentes les conditions d'immatriculation d'un aéronef pour ce type de société. Dès lors, devront être Monégasques, ou à défaut être domiciliés en Principauté, outre les associés, les personnes physiques ou morales qui administrent la société et qui répondent des dettes sociales, en d'autres termes les gérants (les commandités), à l'exclusion désormais des autres membres de la société qui ne participent pas à sa gestion (les commanditaires). Votre Rapporteur trouve que cette modification rend le texte plus cohérent.

Aussi, une rapide étude en droit comparé a encouragé les membres de la Commission à poursuivre l'effort du Gouvernement en rendant similaires les conditions d'immatriculation d'un aéronef pour toutes les personnes morales. En effet, le droit français prévoit que les personnes morales de droit français ou celles dont le siège social est situé en dans un Etat membre de l'Union Européenne peuvent immatriculer un aéronef en France. Par ailleurs, les personnes morales dont le siège social est situé en dehors de l'Union Européenne peuvent bénéficier de dérogations (article L.6111-3 du Code des transports et article 1<sup>er</sup> de l'Arrêté du 31 octobre 2011 relatif à l'immatriculation des aéronefs à titre dérogatoire). Le droit

Suisse permet à toute personne morale, ayant son siège en Suisse et inscrite au registre du commerce, d'y immatriculer un aéronef.

Considérant ce qui précède, les membres de la Commission ont décidé de faire de la condition cumulative proposée par le Gouvernement une condition alternative. Ainsi, pour qu'une société par actions puisse immatriculer un aéronef en Principauté, doit être Monégasque ou domicilié à Monaco, soit le président du conseil d'administration, soit l'administrateur délégué, soit les deux tiers des administrateurs. Et non plus le président du conseil d'administration ou l'administrateur délégué et les deux tiers des administrateurs. La même logique a été suivie pour les sociétés civiles et les associations.

Cela étant, suite à la présentation de cet amendement au Gouvernement, celui-ci a, en retour, attiré l'attention du Conseil National sur la nécessité de mieux appréhender la différence de régime qui existe entre l'utilisation d'un aéronef à des fins commerciales ou, au contraire, purement privées. Une nouvelle réunion de la Commission de Législation s'est donc tenue, laquelle a été l'occasion d'acter le fait de proposer des conditions d'immatriculation différentes selon que l'usage de l'aéronef allait poursuivre une finalité commerciale ou non.

Ainsi, l'amendement initialement proposé par la Commission, s'agissant des critères alternatifs d'immatriculation visés au chiffre 1°) de l'article 6, serait maintenu dans le cas d'une utilisation non commerciale de l'aéronef. En revanche, dans l'hypothèse d'une utilisation commerciale, le caractère cumulatif des critères serait rétabli. Notons que cette dualité vaudra non seulement pour les sociétés anonymes, lesquelles sont concernées au premier plan, comme pour les sociétés civiles et les associations même si, dans ces deux derniers cas, les situations devraient être plus rares compte tenu de l'objet de ces entités.

Cette solution médiane apparaît ainsi satisfaisante, ce d'autant qu'elle se trouve complétée par deux mécanismes déclaratifs destinés à faciliter le contrôle par l'Administration du respect des conditions posées par le chiffre 1°) de l'article 6 :

- le premier, spécifique aux sociétés anonymes, exigeant le dépôt, avant le 30 avril de chaque année, d'une déclaration indiquant tout changement ou non de situation, et ce, simultanément auprès de la Direction de l'Expansion Economique et de la Direction de l'Aviation civile ;
- le second, commun à l'ensemble des entités visées par ce chiffre 1°) de l'article 6, supposera de procéder à une déclaration, toujours avant le 30 avril de chaque année, mais à la Direction des Services Fiscaux, d'un ensemble d'éléments permettant à cette Direction d'apprécier la finalité commerciale ou non de l'utilisation de l'aéronef ; le cas échéant, cela pourra conduire à des sanctions.

L'article 6 du projet de loi a donc été modifié comme suit :

ARTICLE 6  
(texte amendé)

Un aéronef ne peut être immatriculé dans la Principauté que si les conditions suivantes sont remplies :

- 1°) il doit appartenir soit à un Monégasque, soit à un ressortissant étranger domicilié dans la Principauté, soit à une personne morale de droit monégasque si celle-ci remplit les conditions ci-après :
- dans les sociétés de personnes, tous les associés et tous les commandités doivent être de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco ;
  - dans les sociétés par actions, le président du conseil d'administration ou l'administrateur délégué **ou** les deux tiers au moins des administrateurs doivent être de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco ; **toutefois, lorsque l'aéronef est utilisé à des fins exclusivement ou partiellement commerciales, celui-ci ne peut être immatriculé dans la Principauté que si le président du Conseil d'administration ou l'administrateur délégué, et la totalité des autres administrateurs sont de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco ; à ce titre, une déclaration indiquant tout changement ou non de situation devra être déposée avant le 30 avril de chaque année simultanément auprès de la Direction de l'Expansion Economique et de la Direction de l'Aviation civile ;**
  - dans les sociétés civiles, le gérant **ou** la majorité des porteurs de parts doivent être de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco ;

**toutefois, lorsque l'aéronef est utilisé à des fins commerciales, celui-ci ne peut être immatriculé dans la Principauté que si le gérant et la totalité des porteurs de parts sont de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco ;**

- dans les associations, les dirigeants statutaires **ou** les trois quarts des membres doivent être de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco ; **toutefois, lorsque l'aéronef est utilisé à des fins commerciales, celui-ci ne peut être immatriculé dans la Principauté que si les dirigeants statutaires et la totalité des membres sont de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco ;**

**Dans les situations visées au présent chiffre 1°, lorsque l'aéronef est utilisé à des fins exclusivement ou partiellement commerciales, le transporteur ou le loueur de celui-ci devra produire le 30 avril de chaque année à la Direction des Services Fiscaux un état récapitulatif et distinguant le chiffre d'affaires, avec mention du hors taxe, de la TVA et de l'exonéré, réalisé en provenance ou à destination de Monaco, de la France et de l'étranger, y compris les prestations de service effectuées pour les besoins privés de l'assujéti ou de ses ayants droits ou de son personnel, ou plus généralement à des fins étrangères à son objet, à son entreprise ou à ses activités.**

2°) il ne doit pas être inscrit sur un registre étranger ;

3°) il doit être pourvu, selon le cas, d'un certificat de navigabilité ou d'un laissez-passer provisoire, délivré par le service chargé de l'aviation civile dans les conditions fixées au chapitre VI du présent titre.

Les aéronefs peuvent également être immatriculés à Monaco lorsqu'ils sont destinés à appartenir, après levée de l'option ouverte pour l'acquisition de la propriété par une opération de crédit-bail, soit :

- a) à un Monégasque ou à un ressortissant étranger domicilié dans la Principauté ;
- b) à une personne morale de droit monégasque remplissant les conditions fixées au chiffre 1° ;
- c) pour moitié, au moins, à un Monégasque ou à un ressortissant étranger domicilié dans la Principauté et à une personne morale remplissant les conditions fixées au chiffre 1°.



En ce qui concerne l'article 75, le Gouvernement a interpellé les membres de la Commission sur une modification matérielle qu'il envisageait d'apporter au texte de loi. Ainsi,

il recommandait de substituer le terme « *pilote* » par ceux de « *le ou les membres d'équipage* ». Les membres de la Commission ont bien évidemment accueilli favorablement cette suggestion, dans la mesure où il apparaissait logique que, dans le cadre d'une mesure disciplinaire, tous les membres de l'équipage puissent être entendus. Cela est d'autant plus vrai que l'article 68 de la future loi dispose que le personnel chargé de la conduite d'un aéronef peut être un mécanicien, et/ou un pilote, et/ou un pilote avec le titre de commandant de bord.

L'article 75 du projet de loi a donc été modifié comme suit :

ARTICLE 75  
**(texte amendé)**

Les mesures disciplinaires mentionnées à l'article précédent sont prononcées par le Ministre d'Etat après avis d'un conseil de discipline dont la composition est déterminée par ordonnance souveraine qui établit également les règles de procédure applicables.

**Le ou les membres d'équipage sont ~~pilote est~~**, préalablement à toute décision, entendus en ses explications ou dûment appelés à les fournir.



Concernant les articles 107 et 140, les membres de la Commission se sont interrogés sur l'emploi de la terminologie « *armes et de munitions de guerre* » plutôt que celle d'« *armes et munitions* ». Il apparaît en effet que le *corpus* juridique monégasque relatif aux armes, traite des armes de « *défense* », de « *chasse* », de « *tir, de foire ou de salon* », de « *collection et historiques* » et des armes « *blanches* », à l'exclusion des armes « *de guerre* » (loi n° 913 du 18 juin 1971 sur les armes et munitions ; ordonnance souveraine n° 6.947 du 16 octobre 1980 fixant les conditions et les modalités d'application de la loi n° 913 du 18 juin 1971 sur les armes et munitions). Aussi est-il apparu plus juste de faire référence au vocable générique d'« *armes et de munitions* ».

Votre Rapporteur ouvrira une courte parenthèse au sujet des armes en rappelant au Gouvernement que, suite au retrait du projet de loi n° 808 relative aux armes, à leurs pièces, éléments et munitions, annoncé par courrier en date du 30 mai 2014 et confirmé lors de la Séance Publique le 12 juin 2014, il s'était engagé à déposer un projet de loi sur le même sujet au cours du premier semestre 2015. Le Conseil National reste dans l'attente de ce dépôt.

Cette parenthèse étant refermée, les articles 107 et 140 du projet de loi ont été modifiés comme suit :

ARTICLE 107  
**(texte amendé)**

Sauf autorisation particulière, sont interdits :

- le transport par aéronef d'explosifs, d'armes et de munitions ~~de guerre~~ ;
- le transport de matières dangereuses.

Tout type d'activité aérienne particulière peut faire l'objet de dispositions réglementaires spécifiques en tant que de besoin.

Article 140  
**(texte amendé)**

Est passible d'une peine d'emprisonnement de six jours à un mois et de l'amende prévue au chiffre 2 de l'article 26 du Code pénal, ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui sciemment a transporté sans autorisation tout animal ou objet dont le transport est interdit ou réglementé.

Dans le cas de transport d'explosifs, d'armes et de munitions ~~de guerre~~, la peine d'emprisonnement est de un à cinq ans et l'amende celle prévue au chiffre 4 de l'article 26 du Code pénal.



En ce qui concerne l'article 116, les membres de la Commission, dans un souci de précision, ont souhaité prévoir que les conditions économiques de l'exploitation soient communiquées au chef du service dans les conditions prévues par ordonnance souveraine.

L'article 116 du projet de loi a donc été modifié comme suit :

Article 116  
**(texte amendé)**

Les conditions économiques de l'exploitation, telles que les tarifs, les programmes de développement, les programmes d'achat et de remplacement de matériels volants, sont communiquées au chef du service chargé de l'aviation civile **dans les conditions prévues par ordonnance souveraine.**



Les articles 118 et 119 prévoient que le transporteur conserve une liste nominative des passagers, ainsi que des marchandises avec l'indication de leur nature. Celle-ci peut être communiquée, sur demande, aux agents du service chargé de l'aviation civile, ainsi qu'à ceux des services de police et des douanes. Les membres de la Commission ont salué la nature de ces dispositions qui contribuent à la préservation de la sécurité nationale au moyen de la prévention. A ce titre, ils ont pu noter que ces dispositions entrent dans le champ d'application de l'article 6 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale. Celui-ci pose le principe de la mise en œuvre, par le Directeur de la Sûreté Publique, de traitements automatisés d'informations nominatives et de leur possible interconnexion avec les fichiers d'autres services.

Dans ce cadre, votre Rapporteur a souhaité attirer l'attention du Gouvernement sur les récentes évolutions européennes en matière de traitement automatisé de données à caractère personnel. Plus particulièrement, il s'agit de l'adoption, le 27 avril 2016, par le Parlement européen et le Conseil, d'une directive relative à la prévention et la détection des infractions terroristes et formes graves de criminalité via le transfert des données passagers (PNR) par les transporteurs aériens et leur traitement (Directive UE n° 2016/681 du Parlement

et du Conseil, JOUE n° L119, 4 mai 2016). Celle-ci oblige les transporteurs aériens à communiquer aux autorités nationales les données de leurs passagers pour tous les vols à partir d'un pays tiers vers l'Union Européenne et inversement. Les données récupérées (dates de voyages, itinéraires, informations relatives aux tickets, coordonnées, etc...) sont stockées par les autorités de surveillance nationales qui s'en serviront pour identifier les comportements suspects. Les données PNR sont collectées par des « unités d'informations passagers » (UIP) créées dans chaque Etat membre. Il est important de souligner que ce transfert ne peut pas être systématique, mais devra se faire au cas par cas et, je cite, « *uniquement à des fins de prévention ou de détection d'infractions terroristes ou d'infractions graves, ainsi que d'enquêtes ou de poursuites en la matière* ». Ces informations doivent par ailleurs garantir la protection de données personnelles.

La France a d'ores et déjà consacré le principe du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « API-PNR » (décret n° 2014-1095 du 26 septembre 2014 modifiant le Code de la sécurité intérieure). Dans ce cadre, l'Unité Information Passagers est responsable de la collecte des données des passagers transmises par les transporteurs aériens, de leur conservation, de leur traitement, ainsi que de la transmission de ces données ou de résultats de leur traitement aux autorités.

Au vu de ces éléments, votre Rapporteur souhaitait que la législation ou la réglementation monégasque puisse prendre en considération de telles évolutions, dans un souci légitime de renforcement de la sécurité. Partageant la préoccupation exprimée par le Conseil National, le Gouvernement a dès lors suggéré un amendement permettant d'y répondre. Par conséquent, il sera désormais possible, pour les autorités administratives monégasques, d'exiger du transporteur la communication des données relatives aux passagers.

Ainsi l'article 118 a été modifié en ce sens.

ARTICLE 118  
**(Texte amendé)**

Le contrat de transport de passagers doit être constitué par la délivrance d'un billet.

~~Une liste nominative des passagers est tenue par l'exploitant. Elle est communiquée sur leur demande aux agents du service chargé de l'aviation civile ainsi qu'à ceux des services de police et des douanes.~~

**Les données concernant les passagers aériens peuvent être exigées du transporteur par les autorités administratives dans les conditions et selon les modalités prévues par ordonnance souveraine.**



L'amendement de l'article 135, purement formel, n'appelle pas de commentaire particulier, si ce n'est qu'il consiste à corriger une erreur matérielle de renvoi. Il convenait en effet de lire « *deuxième alinéa de l'article 236* » et non « *chiffre 2 de l'article 36* ».

L'article 135 du projet de loi a donc été modifié en conséquence.

Article 135  
**(texte amendé)**

Si les actions commises aux articles 128 à 130 et 132 à 134 ont été commises en bande, les chefs instigateurs et provocateurs sont passibles des peines prévues pour les auteurs du crime ou délit.

S'il en est résulté des actes de violence visés aux articles ci-dessus, des blessures ou infirmités de l'espèce définie au **deuxième alinéa** ~~chiffre 2~~ de l'article **236** ~~26~~ du Code pénal, la peine est celle de la réclusion criminelle de dix à vingt ans.

S'il en est résulté la mort d'une ou plusieurs personnes, la peine est celle de la réclusion criminelle à perpétuité.



Votre Rapporteur ne s'étendra pas davantage sur l'amendement de l'article 137 qui résulte, là encore, d'une modification de forme. En effet, il convient de retirer l'article 107 de la liste des articles énoncés, dans la mesure où les peines qu'il prévoit sont fixées par l'article 140 du projet de loi.

L'article 137 du projet de loi a donc été modifié comme suit :

Article 137  
**(texte amendé)**

Est passible d'une peine d'emprisonnement de six jours à un mois et de l'amende prévue au chiffre 2 de l'article 26 du Code pénal, ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui sciemment a contrevenu aux dispositions des articles 95, 96, 99, 102 à **106, 108** à 109 et à leurs textes d'application.



Tels sont les remarques et amendements proposés par la Commission de Législation.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à adopter sans réserve le présent projet de loi tel qu'amendé par la Commission de Législation.