

N° 8467⁶

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**relative à la gestion, la conservation, l'accès et la confidentialité
des enregistrements des communications de fond et de l'environ-
nement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITÉ ET DES TRAVAUX PUBLICS

(26.2.2026)

La Commission se compose de : Mme Corinne CAHEN, Présidente ; Mme Mandy MINELLA, Rapporteur ; Mme Francine CLOSENER, M. Yves CRUCHTEN, Mme Claire DELCOURT, M. Emile EICHER, M. Félix EISCHEN, M. Paul GALLES, M. Marc GOERGEN, M. Gusty GRAAS, M. Marc HANSEN, M. Michel LEMAIRE, M. Marc LIES, M. Meris SEHOVIC, M. Charles WEILER, Membres.

*

I. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 10 décembre 2024 par la Ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'un check de durabilité ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact « mesures législatives, réglementaires et autres ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu un avis en date du 27 janvier 2025.

La Commission nationale pour la protection des données a émis un avis en date du 3 mars 2025.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 13 mai 2025.

Lors de sa réunion du 25 septembre 2025, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics (ci-après « la commission parlementaire ») a examiné le projet de loi ainsi que les avis précités. Au cours de la même réunion, Mme Mandy Minella a été désignée comme Rapporteur.

Des amendements parlementaires sont parvenus au Conseil d'État en date du 1^{er} octobre 2025.

Le Conseil d'État a rendu un avis complémentaire en date du 18 novembre 2025, avis qui a été analysé par la commission parlementaire en date du 5 février 2026.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 26 février 2026.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi 8467 vise à mettre en œuvre le point ATS.OR.460 du Règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission du 1^{er} mars 2017. Ce point impose aux prestataires de services de navigation aérienne d'équiper les postes de travail des contrôleurs aériens avec un dispositif permettant d'enregistrer les communications de fond et l'environnement sonore.

Déjà applicable au Grand-Duché, le point ATS.OR.460 laisse cependant une marge d'appréciation aux États membres quant à certaines de ses modalités.

Le projet de loi vise à combler les lacunes laissées par le texte européen.

*

III. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Contexte

Le projet de loi a pour but d'introduire des mesures d'application d'une norme européenne en droit national, dans les domaines où la réglementation européenne n'apporte pas de précisions spécifiques.

Plus précisément, il s'agit d'apporter des précisions quant à la mise en œuvre du point ATS.OR.460 du Règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission du 1^{er} mars 2017. Celui-ci impose aux prestataires de services de navigation aérienne d'équiper les postes de travail des contrôleurs aériens d'un dispositif permettant d'enregistrer les communications de fond et l'environnement sonore.

La norme européenne a rendu contraignante une pratique recommandée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), notamment l'enregistrement et la conservation de communications des contrôleurs aériens. Ces enregistrements sont utilisés pour des enquêtes sur des accidents et des incidents faisant l'objet d'une déclaration obligatoire. La mise en place d'un système d'enregistrement des communications de fond avait également été recommandée par l'Administration des enquêtes techniques (AET) dans son rapport établi à la suite de l'incident du 10 décembre 2012, entre une voiture de service et un avion Boeing 747-400F.

À ce stade, l'application du point ATS.OR.460 ne donne que peu de précisions quant aux enregistrements. Le projet de loi vise à compléter les modalités pour assurer une application cohérente et effective.

Responsabilité partagée entre l'UE et les États membres concernant la sécurité aérienne

Au niveau européen, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne instaure une compétence commune entre l'Union européenne et les États membres en matière de transport, y compris l'aviation civile. Le cadre législatif européen en matière de sécurité de l'aviation civile est composé de règlements du Parlement européen et du Conseil, accompagnés, le cas échéant, des règlements d'exécution de la Commission.

L'Administration de la navigation aérienne, ci-après l'« ANA » est le prestataire de services de navigation aérienne à l'aéroport au Luxembourg. Elle agit sous tutelle du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics et fournit toutes les prestations de services de la navigation aérienne indispensables aux opérations aéronautiques, telles que la communication et les informations météorologiques.

Le Luxembourg vise à atteindre et maintenir un niveau de sécurité aérienne parmi les meilleurs au monde. Dans ce contexte, il soutient activement les objectifs de l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne (EASA) et de l'OACI, en mettant en œuvre les réglementations nécessaires.

Marge d'appréciation laissée aux États membres par le Règlement européen

Alors que le point ATS.OR.460 est déjà applicable au Grand-Duché, il laisse à l'autorité compétente de chaque État membre la faculté de déroger à cette norme en disposant qu'elle sera applicable « sauf instruction contraire de l'autorité compétente ».

L'autorité compétente au Luxembourg est la Direction de l'aviation civile (DAC) qui œuvre pour le maintien voire l'amélioration du niveau de sécurité et de sûreté dans le domaine aéronautique.

Le projet de loi ne vise pas à restreindre, à modifier ou à interférer avec l'option discrétionnaire de la DAC, mais les dispositions proposées s'appliqueront dans les cas où la DAC ne fera pas recours à cette prérogative.

Or, le point ATS.OR.460 laisse une marge d'appréciation concernant certaines modalités des enregistrements des communications de fond et de l'environnement sonore aux postes des contrôleurs aériens.

Précisément, deux éléments sont encore indéfinis : (i) la gestion et la durée de conservations des enregistrements et (ii) l'accès et les mesures de protection des enregistrements. En effet, le point ATS.OR.460 précise que les enregistrements doivent être conservés pendant au moins 24 heures, sans qu'une durée maximale ne soit indiquée.

Objectifs visés par le projet de loi

L'objectif du projet de loi 8467 est de combler les lacunes du texte européen par des dispositions qui assurent la mise en œuvre effective et cohérente du point ATS.OR.460 dans l'ordre juridique national.

Le recours à une loi pour mettre en œuvre ce point au niveau national est justifié, car deux éléments introduits touchent à des matières réservées à la loi selon la Constitution, notamment le traitement de données à caractère personnel et une disposition pénale en cas de non-respect de la confidentialité des enregistrements.

*

IV. LES AVIS

1. L'avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a émis un premier avis le 13 mai 2025 et un avis complémentaire le 18 novembre 2025.

Dans son premier avis, le Conseil d'État s'interroge quant à l'idée d'une entrée en vigueur rétroactive de la loi, notamment au 31 décembre 2024. Selon lui, les auteurs ne donnent aucune explication quant au choix de cette date ou quant à la nécessité de déroger aux règles de droit commun liées à l'entrée en vigueur des actes législatifs. Selon la Haute Corporation, une application rétroactive, telle que prévue par le projet de loi, risquerait de heurter les principes de sécurité juridique et de confiance légitime en ce qui concerne certaines situations juridiques. Par conséquent, le Conseil d'État exprime une opposition formelle quant à la disposition proposée.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics ayant suivi les commentaires du Conseil d'État dans ses amendements par la radiation d'une entrée en vigueur précise, la Haute Corporation a levé son opposition formelle dans son avis complémentaire.

2. L'avis de la Commission Nationale pour la Protection des Données

La Commission Nationale pour la Protection des Données, ci-après la « CNPD », a émis son avis le 3 mars 2025.

La CNPD apprécie que le projet de loi entende conférer une base légale aux traitements de données effectués en vertu du point ATS.OR.460 du Règlement (UE) 2017/737. De même, elle salue que l'ANA est confirmée en tant que responsable du traitement des données personnelles. Pour la CNPD, le fait de préciser le responsable joue un rôle important dans l'application du RGPD, surtout quant aux droits des personnes concernées.

La CNPD rappelle que l'ANA devra effectuer les traitements de données en conformité avec le RGPD et l'article L.261-1 du Code du travail.

De même, les données à caractère personnel doivent, selon la CNPD, être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Elles ne peuvent pas être utilisées d'une manière incompatible avec les finalités initiales. Plus particulièrement, la CNPD souligne que les données des communications et les enregistrements de l'environnement sonore ne peuvent pas être utilisés à des fins disciplinaires.

Le principe de transparence du RGPD implique une obligation d'information des contrôleurs aériens. Ainsi, la CNPD rappelle que ces derniers devraient être informés par l'ANA que des données à caractère personnel qui les concernent sont susceptibles d'être enregistrées. L'ANA doit également indiquer que ces données sont traitées à des fins d'enquêtes sur les accidents et incidents déclarés.

La CNPD suit les explications justifiant la durée de conservation maximale des données de 144 heures et la possibilité d'ordonner une prolongation de la conservation des enregistrements pour une durée strictement nécessaire aux besoins des enquêtes techniques.

Finalement, la CNPD approuve les mesures de sécurité pour le traitement des données personnelles. Elle recommande de définir une politique de gestion des accès à l'instar d'un système de journalisation des accès pour pouvoir suivre quel agent parmi les personnes autorisées a consulté quelles données.

L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, ci-après la « CHFEP », a émis son avis le 27 janvier 2025.

Elle s'interroge sur la durée de conservation maximale des données de 144 heures. Comme suivant le règlement tout accident ou incident grave doit être notifié « sans délai », elle considère que vingt-quatre heures de conservation des données seraient largement suffisantes pour permettre à l'AET de sauvegarder temporairement les données concernées pour une enquête technique. Selon la Chambre, une conservation telle que prévue par le projet de loi se heurte au principe de proportionnalité et demande une durée de conservation maximale de 24 heures.

Ensuite, la CHFEP remarque que l'accès aux informations doit être strictement limité, et ne doit uniquement permettre la vérification de la conformité et du fonctionnement des dispositifs dans le cadre d'une enquête technique. Elle note que cela vaut également pour les missions de l'Administration des enquêtes techniques.

La Chambre remarque aussi que le texte omet de préciser certains points en matière de protection des données et ne fournit pas de détails sur les modalités concrètes de l'enregistrement des informations.

Finalement, la CHFEP s'interroge quant à l'accès aux données par les autorités judiciaires dans le cadre d'une éventuelle procédure judiciaire.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

À titre liminaire, il y a lieu de noter que la commission parlementaire décide de faire siennes toutes les suggestions d'ordre légistique du Conseil d'État.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} détermine le champ d'application de la loi. Il précise que la loi s'applique à la gestion, la conservation, l'accès et la confidentialité des informations enregistrées par les dispositifs d'enregistrement des communications de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens.

Cet article n'appelle ni d'observations de la part de la commission ni de la part du Conseil d'État quant au fond.

Article 2

L'article 2 fournit les définitions des termes clés utilisés dans la loi.

Cet article n'appelle ni d'observations de la part de la commission ni de la part du Conseil d'État quant au fond.

Quant à la forme, le Conseil d'État, dans son avis du 13 mai 2025, note qu'il y a lieu de faire abstraction de termes anglais lors de la rédaction des actes législatifs et réglementaires. Par conséquent, la commission parlementaire propose de remplacer par voie d'amendement les termes « (AIP – Aeronautical Information Publication Belgium and Luxembourg) » par les termes « pour la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg ».

La Commission propose par conséquent de modifier l'article 2 du projet de loi :

« Art. 2. Définitions

(...)

4)3° « postes de travail » : les postes occupés par les agents chargés des fonctions de contrôle de la circulation aérienne, qui exploitent les fréquences de communication indiquées dans la publication des informations aéronautiques (~~AIP – Aeronautical Information Publication Belgium and Luxembourg~~) **pour la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg** ; (...) »

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire,

Article 3

L'article 3 établit les règles relatives à la gestion et à la conservation des informations enregistrées, telles que définies.

Le Conseil d'État, dans son avis du 13 mai 2025, demande quant au paragraphe 3, pour une meilleure lisibilité du texte, de compléter les termes « sauf instruction contraire par l'AET » par les termes « conformément au paragraphe 4 ».

La commission y fait droit.

Article 4

Cet article définit les conditions d'accès aux informations enregistrées par les dispositifs d'enregistrement installés sur les postes de travail des contrôleurs aériens. Cet accès est strictement réglementé pour garantir la confidentialité et la sécurité des données.

Cet article n'appelle ni d'observations de la part de la commission ni de la part du Conseil d'État quant au fond.

Article 5

Cet article a trait à la confidentialité des informations enregistrées.

Le Conseil d'État, dans son avis du 13 mai 2025, note que l'alinéa 2 de l'article sous examen prévoit que « [t]oute personne exerçant ou ayant exercé une activité pour l'Administration de la navigation aérienne et ayant été exposée ou ayant accès aux informations enregistrées est tenue au secret professionnel et est passible des peines prévues à l'article 458 du Code pénal en cas de violation de ce secret, sans préjudice de l'article 23 du Code de procédure pénale ». Cependant, l'article 458 du Code pénal prévoit déjà une sanction pour toute personne dépositaire de secrets professionnels en cas de non-respect de l'obligation de ne pas les révéler. Par conséquent, cette disposition s'applique aussi aux personnes visées par la disposition sous revue sans qu'il y ait besoin de le prévoir expressément. Cette disposition, dépourvue de plus-value normative, est dès lors à supprimer.

La commission parlementaire décide de suivre le Conseil d'État.

Article 6 (supprimé)

L'article 6 précise que la loi entre en vigueur le 31 décembre 2024.

Le Conseil d'État, dans son avis du 13 mai 2025, note que l'article sous examen entend prévoir une entrée en vigueur de la loi au 31 décembre 2024. Il constate néanmoins que le commentaire de l'article n'apporte aucune information quant au choix de cette date précise ni quant à la nécessité de déroger aux règles de droit commun liées à l'entrée en vigueur des actes législatifs.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que, d'après la Cour constitutionnelle, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, sauf à titre exceptionnel et lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et que la confiance légitime des intéressés est dûment respectée. Une application rétroactive, telle que prévue par la disposition sous revue, risque de heurter les principes de sécurité juridique et de confiance légitime en ce qui concerne certaines situations juridiques antérieures définitivement acquises. En l'absence de tout renseignement, justifiant la rétroactivité du projet de loi sous revue, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Afin de faire droit à la remarque du Conseil d'État, la commission parlementaire propose de ne pas prévoir une entrée en vigueur de ce projet de loi une fois voté, qui soit différente de l'entrée en vigueur selon le droit commun, à savoir l'entrée en vigueur le quatrième jour qui suit le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Par conséquent, l'article peut être supprimé.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics en sa majorité recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8467 dans la teneur qui suit :

*

VI. TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

relative à la gestion, la conservation, l'accès et la confidentialité des enregistrements des communications de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens

Art. 1^{er}. Champ d'application

La présente loi s'applique à la gestion, la conservation, l'accès et la confidentialité des informations enregistrées par les dispositifs d'enregistrement des communications de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens à l'aéroport de Luxembourg, mentionnés au point ATS.OR.460 du règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission du 1^{er} mars 2017 établissant des exigences communes relatives aux prestataires de services de gestion du trafic aérien et de services de navigation aérienne ainsi que des autres fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien, et à leur supervision, abrogeant le règlement (CE) n°482/2008, les règlements d'exécution (UE) n°1034/2011, (UE) n°1035/2011 et (UE) 2016/1377 et modifiant le règlement (UE) n°677/2011, tel que modifié.

Art. 2. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

- 1° « contrôleurs aériens » : les agents chargés des fonctions de contrôle de la circulation aérienne auprès de l'Administration de la navigation aérienne ;
- 2° « informations enregistrées » : les informations enregistrées par les dispositifs d'enregistrement de communication de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens, telles que mentionnées au point ATS.OR.460 du règlement (UE) 2017/373 ;
- 3° « postes de travail » : les postes occupés par les agents chargés des fonctions de contrôle de la circulation aérienne, qui exploitent les fréquences de communication indiquées dans la publication des informations aéronautiques pour la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg ;
- 4° « règlement (UE) 2017/373 » : le règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission du 1^{er} mars 2017 établissant des exigences communes relatives aux prestataires de services de gestion du trafic aérien et de services de navigation aérienne ainsi que des autres fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien, et à leur supervision, abrogeant le règlement (CE) n°482/2008, les règlements d'exécution (UE) n°1034/2011, (UE) n°1035/2011 et (UE) 2016/1377 et modifiant le règlement (UE) n°677/2011, tel que modifié.

Art. 3. Gestion et durée de conservation des informations enregistrées

(1) L'Administration de la navigation aérienne gère la banque de données où sont sauvegardées les informations enregistrées.

(2) Les informations enregistrées sont conservées sur la banque de données pendant 144 heures.

(3) L'Administration de la navigation aérienne efface les informations enregistrées dès l'expiration du délai de 144 heures, sauf instruction contraire par l'Administration des enquêtes techniques (AET) conformément au paragraphe 4.

(4) Sur instruction de l'AET, la durée de conservation des informations enregistrées est prolongée pendant toute la période nécessaire aux besoins de l'enquête technique. Les informations enregistrées nécessaires à l'enquête technique ne peuvent être effacées qu'avec l'accord préalable de l'AET.

Art. 4. Accès aux informations enregistrées

Le personnel autorisé de l'Administration de la navigation aérienne est habilité à accéder aux informations enregistrées uniquement pour :

- 1° les rendre accessibles aux enquêteurs désignés par l'AET et aux représentants accrédités de l'AET désignés à participer à une enquête de sécurité étrangère, dans les cas prévus par la loi ;

- 2° les rendre temporairement accessibles à la Direction de l'aviation civile, pour les besoins stricts de vérification de conformité des dispositifs d'enregistrements avec la loi ;
- 3° les fins de la maintenance, si cela se révèle indispensable.

Art. 5. Confidentialité des informations enregistrées

L'Administration de la navigation aérienne prend les mesures nécessaires pour garantir la confidentialité des informations enregistrées et les protéger contre la perte, l'accès non autorisé et les manipulations.

Luxembourg, le 26 février 2026

La Présidente
Corinne CAHEN

Le Rapporteur
Mandy MINELLA

