

N° 8553²
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

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 31 mai 2021 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne**

* * *

**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 17 juin 2025 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 ».

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 18 novembre 2025.

Lors de sa réunion du 5 février 2026, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics (ci-après « la commission parlementaire ») a examiné le projet de loi ainsi que l'avis précité. Au cours de la même réunion, Mme Mandy Minella a été désignée comme Rapporteur.

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

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

L'initiative « Ciel unique européen» vise à accroître l'efficacité de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne en réduisant la fragmentation de l'espace aérien européen. Il s'agit d'une initiative paneuropéenne ouverte aux pays voisins.

Le projet de loi 8553 vise à remédier à certaines non-conformités du cadre juridique national relatif à la réalisation du ciel unique européen relevées par la Commission européenne dans le cadre d'une procédure d'infraction contre le Luxembourg.

*

III. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet de loi 8553 intervient dans le cadre de la réalisation du ciel unique européen. Les États membres de l'Union européenne sont obligés, par règlement européen, de mettre en place des sanctions « efficaces, proportionnées et dissuasives » pour les infractions au cadre réglementaire.

Les autorités luxembourgeoises ont été approchées par la Commission européenne dans le cadre du mécanisme EU Pilot en avril 2023. La Commission a sollicité des informations supplémentaires du Luxembourg quant au système luxembourgeois des sanctions mis en œuvre dans le cadre du ciel unique européen.

Pour cause d'un caractère considéré « incomplet » du système national de sanctions, le cadre juridique national avait été jugé non-conforme, de sorte que la Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction contre le Luxembourg en avril 2024.

Le projet de loi vise à rectifier cette non-conformité. Il prévoit l'introduction de sanctions ce qui nécessite la modification de lois nationales, notamment :

- la loi du 31 mai 2021 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne, ainsi que
- la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

La modification permettra l'introduction de sanctions pour les prestataires de services de la navigation aérienne, les organismes de formation pour les contrôleurs aériens, les organismes de gestion des aéroports et les usagers de l'espace aérien.

En outre, la Direction de l'Aviation Civile (« DAC ») a profité de ce projet de loi pour introduire une base légale habilitant l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA à recouvrer des amendes prononcées par la DAC pour non-respect des dispositions relatives aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite lors de voyages aériens.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État a émis son avis le 18 novembre 2025.

La Haute Corporation relève une certaine indétermination dans la formulation des comportements sanctionnables. Elle remarque cependant que le dispositif s'adresse à des professionnels qui, en raison de leur expérience, sont sensés cerner avec « une sûreté suffisante » les caractéristiques essentielles des conduites qui peuvent faire l'objet d'amendes.

Outre cette remarque, le Conseil d'État ne formule pas d'observations particulières quant au fond du texte.

*

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 dans son avis du 18 novembre 2025.

Article 1^{er}

Cet article vise à modifier la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

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

Article 2

L'article sous revue vise à remplacer l'article 5 de la loi du 31 mai 2021 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne.

Dans son avis du 18 novembre 2025, le Conseil d'État note que le paragraphe 3 sanctionne le défaut de mise en place d'un système de gestion « efficace » conformément au règlement d'exécution (UE)

2017/373. Le terme « efficace » est aux yeux du Conseil d'État superfétatoire dans la mesure où le règlement d'exécution détermine à suffisance les critères selon lesquels le système de gestion doit être mis en place.

La commission parlementaire décide de ne pas suivre le Conseil d'État, alors que le texte proposé reprend à la lettre les dispositions du règlement.

*

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 n° 8553 dans la teneur qui suit :

*

VI. TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

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 31 mai 2021 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne est modifiée comme suit :

1° À l'article 42*bis*, il est inséré après le paragraphe 3 un paragraphe 4 nouveau, libellé comme suit :

« (4) Le recouvrement des amendes est confié à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Il se fait comme en matière d'enregistrement. »

2° À la suite de l'article 42*bis*, il est inséré un article 42*ter* nouveau, libellé comme suit :

« Art. 42*ter*. (1) Le ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions peut infliger une amende de 1 250 à 5 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne ou à tout organisme de gestion des aéroports qui n'aura pas respecté les articles 6, 8 et 10 du règlement (UE) n° 255/2010 de la Commission du 25 mars 2010 établissant des règles communes relatives à la gestion des courants de trafic aérien, tel que modifié.

Le ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions peut infliger une amende de 2 500 à 10 000 euros à tout exploitant d'aéronef qui aura invoqué une exemption d'un créneau de départ de gestion des courants de trafic aérien, ci-après « exemption ATFM », dont il ne dispose pas ou qui n'aura pas respecté les privilèges et limitations de l'exemption ATFM lui accordée conformément au règlement (UE) n° 255/2010 précité.

Le ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions peut infliger une amende de 1 250 à 5 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne qui n'aura pas respecté les articles 11 et 12 du règlement (UE) n° 255/2010 précité.

(2) Le ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions peut infliger une amende de 5 000 à 20 000 euros à toute partie prenante opérationnelle désignée dans l'annexe du règlement d'exécution (UE) 2021/116 de la Commission du 1^{er} février 2021 sur la mise en place du premier projet commun de soutien à la mise en œuvre du plan directeur européen de gestion du trafic aérien prévu par le règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 409/2013 de la Commission et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 716/2014 de la Commission, qui n'aura pas respecté l'article 3 dudit règlement.

(3) Le ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions peut infliger une amende de 2 500 à 10 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne, à tout usager

de l'espace aérien ou à tout organisme de gestion des aéroports qui n'aura pas contribué ou participé aux projets communs établis par la Commission européenne conformément au règlement (UE) 2024/2803 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen (refonte).

(4) Les amendes visées aux paragraphes 1^{er} à 3 ne peuvent être infligées que si la personne ou l'entité concernée a été préalablement mise à même de présenter ses observations. À cet effet, elle est invitée par lettre recommandée avec avis de réception à prendre inspection du dossier et faire valoir ses observations, le tout dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois.

(5) Les mesures prises par le ministre en vertu des paragraphes 1^{er} à 3 sont susceptibles d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif.

(6) Le recouvrement des amendes est confié à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Il se fait comme en matière d'enregistrement. »

3° À l'article 43, il est inséré après le paragraphe 5 un paragraphe 6 nouveau, libellé comme suit :

« (6) Le recouvrement des amendes est confié à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Il se fait comme en matière d'enregistrement. »

Art. 2. L'article 5 de la loi du 31 mai 2021 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne est remplacé par le libellé suivant :

« Art. 5. Amendes administratives

(1) Le ministre peut infliger une amende de 5 000 à 20 000 euros à quiconque qui aura exercé des fonctions de prestataire de services de navigation aérienne ou d'organisme de formation prévu au règlement (UE) n° 2015/340 sans disposer du certificat requis.

Le ministre peut infliger une amende de 2 500 à 10 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne ou tout organisme de formation prévu au règlement (UE) n° 2015/340 qui ne respecte pas les conditions de validité, les obligations légales et réglementaires ou les privilèges et limitations liés à son certificat.

(2) Le ministre peut infliger une amende de 5 000 à 20 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne qui aura permis à quiconque d'exercer une fonction de contrôleur de la circulation aérienne sans être en possession des licences, qualifications ou mentions requises ou qui aura permis à quiconque d'exercer une fonction d'agent électronicien de la sécurité de la circulation aérienne sans disposer des compétences requises.

Le ministre peut infliger une amende de 1 250 à 5 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne qui exploite des services de navigation aérienne à défaut de tout plan de formation dûment agréé conformément à la réglementation applicable.

(3) Le ministre peut infliger une amende de 2 500 à 10 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne qui n'aura pas établi ou maintenu un système de gestion efficace, des procédures et manuels ou des méthodes de travail, conformément au 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.

Le ministre peut infliger une amende de 2 500 à 10 000 euros à tout organisme de formation prévu au règlement (UE) n° 2015/340 qui n'aura pas établi ou maintenu un système de gestion conformément audit règlement.

(4) Le ministre peut infliger une amende de 1 250 à 5 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne qui ne déclare pas à la DAC la mise en place de nouveaux systèmes fonctionnels ou qui ne déclare pas des changements effectués aux systèmes fonctionnels existants.

Le ministre peut infliger une amende de 1 250 à 5 000 euros à tout organisme de formation prévu au règlement (UE) n° 2015/340 qui n'aura pas respecté le point ATCO.OR.B.015 dudit règlement.

(5) Le ministre peut infliger une amende de 1 250 à 5 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne qui n'aura pas respecté l'article 4 du règlement d'exécution (UE) 2019/317 de la Commission du 11 février 2019 établissant un système de performance et de tarification dans le ciel unique européen et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n° 390/2013 et (UE) n° 391/2013, tel que modifié.

(6) Le ministre peut infliger une amende de 1 250 à 5 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne qui n'aura pas respecté les exigences du point ATS.OR.305 de l'annexe IV du règlement d'exécution (UE) 2017/373 précité.

(7) Le ministre peut infliger une amende de 1 250 à 5 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne ou tout organisme de formation prévu au règlement (UE) n° 2015/340 qui n'établit pas d'actions correctives suite aux non-conformités constatées par la DAC lors de ses contrôles, audits ou inspections ou par l'Agence européenne de la sécurité aérienne lors de ses inspections de normalisation.

Le ministre peut infliger une amende de 1 250 à 5 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne ou tout organisme de formation prévu au règlement (UE) n° 2015/340 qui n'applique pas les mesures convenues ou fixées dans les actions correctives approuvées ou qui ne respecte pas les dates limites convenues ou fixées dans les actions correctives approuvées.

(8) Le ministre peut infliger une amende de 2 500 à 10 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne qui n'applique pas les consignes de sécurité émises par la DAC.

(9) Le ministre peut infliger une amende de 1 250 à 5 000 euros à tout prestataire de services de navigation aérienne qui n'aura pas respecté l'article 36 du règlement (UE) 2024/2803 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen (refonte).

Le ministre peut infliger une amende de 1 250 à 5 000 euros à tout prestataire de services qui n'aura pas respecté les points ATM/ANS.OR.D.005, ATM/ANS.OR.D.015 et ATM/ANS.OR.D.025 du règlement d'exécution (UE) 2017/373 précité.

(10) Les amendes visées aux paragraphes 1^{er} à 9 ne peuvent être infligées que si le prestataire de services de navigation aérienne ou l'organisme de formation prévu au règlement (UE) n° 2015/340 a été préalablement mis à même de présenter ses observations. À cet effet, il est invité par lettre recommandée avec avis de réception à prendre inspection du dossier et faire valoir ses observations, le tout dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois.

(11) Les mesures prises par le ministre en vertu des paragraphes 1^{er} à 9 sont susceptibles d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif.

(12) Le recouvrement des amendes est confié à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Il se fait comme en matière d'enregistrement. »

Luxembourg, le 26 février 2026

La Présidente
Corinne CAHEN

Le Rapporteur
Mandy MINELLA

