

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.189

N° dossier parl. : 8553

Projet de loi

portant modification

- 1° de la loi du 31 mai 2021 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne ;**
 - 2° de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne**
-

Avis du Conseil d'État

(18 novembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 17 juin 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à modifier 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.

Selon l'exposé des motifs, il s'agit de 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 ouverte en avril 2024 contre le Luxembourg.

La réglementation du ciel unique européen a depuis fait l'objet d'une refonte. Elle se trouve être encadrée par le règlement (UE) 2024/2803 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen, complété par de nombreux actes d'exécution et délégués antérieurs, car adoptés sous l'empire des règlements européens que le règlement (UE) 2024/2803 précité remplace.

Les observations de la Commission européenne portent sur le caractère incomplet du système national de sanctions, en ce qu'il se borne à sanctionner le défaut de certificat des prestataires de services de navigation aérienne ainsi que les infractions aux exigences communes prévues par le règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission établissant des exigences communes relatives aux prestataires de services de gestion du trafic aérien et de services de navigation aérienne, tel que modifié.

La sanction de deux aspects principaux de la réglementation relative au ciel unique européen ferait défaut :

- la sanction du système de performance et de tarification instauré en vertu du règlement d'exécution (UE) 2019/317 établissant un système de performance et de tarification dans le ciel unique européen, tel que modifié, système trouvant ses nouveaux fondements dans les articles 23 à 28 relatifs au système de performance du règlement (UE) 2024/2803 précité et dans les articles 30 à 33 relatifs aux redevances dudit règlement (UE) 2024/2803 ;
- la sanction des exigences applicables non seulement aux prestataires de service de navigation aérienne, mais aussi aux usagers de l'espace aérien et aux autres parties prenantes de la gestion du trafic aérien dans le cadre du règlement d'exécution (UE) 2021/116 de la Commission¹, trouvant ses nouveaux fondements dans l'article 47 relatif à la gouvernance et aux projets communs du règlement (UE) 2024/2803.

La loi en projet modifie le catalogue des sanctions administratives au sein des deux lois précitées.

Le Conseil d'État relève une certaine indétermination dans la formulation des comportements sanctionnables. Par exemple, se trouvent sanctionnés le défaut du certificat « requis » et le défaut de déclaration de « nouveaux systèmes fonctionnels », pour lesquels il aurait été indiqué de se référer de façon aussi précise que possible à la législation et à la réglementation nationale ou européenne qui définissent les comportements sanctionnables. Le Conseil d'État peut néanmoins s'en accommoder dans la mesure où le dispositif s'adresse à des professionnels qui, en raison de leur expérience, devraient être à même de cerner avec une sûreté suffisante les caractéristiques essentielles des conduites qui peuvent en l'occurrence faire l'objet d'amendes administratives².

Examen des articles

Article 1^{er}

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.

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.

¹ 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.

² Avis du Conseil d'État (n° CE 60.531) du 16 novembre 2021 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS (doc. parl. n° 7767⁴), p. 26.

Article 2

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est fait référence à un règlement européen, il y a lieu de remplacer « no » par la forme abrégée « n° ».

Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer systématiquement les mots « , tel que modifié » après son intitulé.

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Il y a donc lieu d'écrire « Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».

Intitulé

Il convient d'ajouter un deux-points après les mots « portant modification ». Par ailleurs, il convient de passer à la ligne après ce deux-points ainsi qu'après chaque acte énuméré. Par ailleurs, il est conseillé d'énumérer les actes destinés à être modifiés dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien. Cette observation vaut également pour le dispositif de la loi en projet, où l'ordre des articles 1^{er} et 2 est à inverser en conséquence.

Au vu de ce qui précède, l'intitulé de la loi en projet sous revue est à reformuler comme suit :

« 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 ».

Préambule

Au troisième visa, il est signalé que, lorsqu'on se réfère au premier jour d'un mois, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} mars 2017 ».

Au sixième visa, il est relevé que, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, de sorte qu'il convient d'ajouter le mot « (refonte) » après les mots « ciel unique européen ». Cette observation vaut également pour l'article 1^{er}, à l'article 5, paragraphe 9, alinéa 1^{er}, à insérer.

Article 1^{er} (2 selon le Conseil d'État)

À l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, à insérer, il y a lieu de s'en tenir à la forme abrégée introduite à l'article 1^{er} de la loi à modifier, pour écrire

« règlement (UE) n° 2015/340 précité ». Cette observation vaut également pour les occurrences suivantes où ce règlement européen est cité au dispositif sous avis.

À l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, à insérer, il convient d'ajouter le mot « à » après celui de « conformément ».

À l'article 5, paragraphe 3, alinéa 2, à insérer, à la deuxième occurrence des mots « au règlement (UE) 2015/340 précité », il est suggéré d'écrire « audit règlement ». Par analogie, cette observation vaut également pour le paragraphe 4, alinéa 2, à insérer, où il est recommandé d'écrire à la deuxième occurrence « dudit règlement ».

À l'article 5, paragraphe 10, première phrase, à insérer, est suggéré de remplacer les mots « L'amende visée aux paragraphes 1^{er} à 9 ne peut être infligée » par les mots « Les amendes visées aux paragraphes 1^{er} à 9 ne peuvent être infligées ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 2, point 2^o, à l'article 42ter, paragraphe 4, première phrase, à insérer.

À l'article 5, paragraphe 11, à insérer, il faut écrire « Tribunal administratif » avec une lettre « t » initiale majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 2, point 2^o, à l'article 42ter, paragraphe 5, à insérer.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Au point 2^o, phrase liminaire, les qualificatifs « bis » et « ter » sont à écrire en caractères italiques. Cette observation vaut également pour l'indication de l'article 42ter, à insérer. En outre, il est recommandé de remplacer les mots « un nouvel article 42ter » par les mots « un article 42ter nouveau ».

À l'article 42ter, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « règlement (UE) n° 255/2010 précité ».

À l'article 42ter, paragraphe 3, à insérer, et s'agissant de la première occurrence de la citation du règlement européen en question dans le dispositif de la loi à modifier, il convient de citer l'intitulé complet de cet acte.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 18 novembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes