

**Question parlementaire orale n°264 de Mme Josée Lorsché relative à l'organisation future de l'Administration de la Navigation aérienne et des modifications structurelles au niveau des services de l'Aéroport de Luxembourg : Annexes**

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Chambre des Députés
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 10 mai 2017

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a smaller, more detailed signature.

## **Note concernant les demandes de conciliation des 17 novembre (RPAA) et 2 décembre 2016 (Guilde)**

---

### Décision sur la désignation d'un gestionnaire d'aérodrome

Les priorités qui guident les décisions prises par le Ministre sont la garantie du bon fonctionnement de l'aéroport et le maintien de la sécurité à l'aéroport.

Dans le contexte de la certification exigée par l'Agence Européenne pour la Sécurité Aérienne (AESA) au niveau européen on constate que dans quasiment tous les Etats membres de l'Union européenne, les aéroports ou des entités de gestion des aéroports ont été désignés comme opérateurs d'aérodrome pour relever les défis de la certification (cf liste AESA de 2013 avec tous les aéroports certifiés dans l'UE). Ceci a ses bonnes raisons, notamment une plus grande flexibilité des entreprises privées pour engager aux conditions du marché du personnel qualifié et des experts et consultants spécialisés pour des tâches spécifiques. Il s'ensuit que la situation au Luxembourg, où une administration étatique exerce partiellement ces fonctions de gestionnaire d'aérodrome aux côtés de lux-Airport et de l'Administration des Ponts et Chaussées, ne représente aucunement une règle, mais plutôt une situation exceptionnelle au niveau européen. En effet, il ne devrait pas avoir de mélange entre les fonctions d'un ANSP (Air Navigation Service Provider) financées par les utilisateurs de l'aéroport de ces services selon les règles communautaires et celles d'un gestionnaire d'aérodrome. Or ceci n'est actuellement pas le cas pour l'ANA.

Dans sa demande de conciliation, la RPAA reproche au Ministre « *d'imposer sa propre décision de manière dictatoriale* ». Il faut noter à cet égard que selon la législation en vigueur, la décision sur la désignation du gestionnaire d'aérodrome appartient effectivement au ministre et à lui seul. En effet, conformément à l'article 4 du règlement UE 139/2014 du 12 février 2014 établissant des exigences et des procédures administratives relatives aux aérodromes conformément au règlement CE 216/2008, le ministre désigne un ou plusieurs exploitants d'aérodrome pour fournir tout ou une partie des services liés à la maintenance et à la gestion d'un aérodrome relevant de sa responsabilité.

Quelques clarifications s'imposent à ce sujet : au Luxembourg, la désignation officielle d'un « gestionnaire d'aérodrome » a été formalisée uniquement avec la mise en œuvre du règlement UE 139/2014. Par son courrier du 16 juin 2014 à l'adresse de l'AESA, le Ministre a effectivement désigné l'ANA en tant que gestionnaire d'aérodrome. Cette désignation a été faite uniquement pour répondre au formalisme exigé par l'AESA, en vertu de l'article 4 du règlement 139/2014<sup>1</sup> qui prévoit la communication notamment du nom de l'exploitant d'aérodrome à l'AESA dans les 3 mois de son entrée en vigueur. Avant cette désignation, un « gestionnaire d'aérodrome » en tant que tel n'existait pas à l'aéroport du Luxembourg et les différentes fonctions et tâches liées à l'aérodrome ont été effectuées par différents acteurs, dont principalement lux-airport, l'ANA et l'Administration des Ponts et Chaussées.

Ainsi, on peut citer la gestion des parkings pour avions, les accès à l'aéroport, les voies de service, les terminaux, le fueling, le marquage, le déneigement, les passerelles, la construction et la réfection des aprons, la gestion des slots, la planification opérationnelle, le business aviation terminal et le master planning comme domaines de l'aérodrome qui tombent actuellement déjà dans la

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n°139/2014 du 12 février 2014 établissant des exigences et des procédures administratives relatives aux aérodromes conformément au règlement (CE) n°216/2008

compétence de lux-airport . Contrairement aux propos de la RPAA et de la Guilde, l'ANA n'a donc à aucun moment exercé l'entière responsabilité des fonctions et responsabilités liées à la gestion de l'aérodrome

La certification de l'aéroport de Luxembourg dans le cadre de l'AESA représente une tâche d'une ampleur importante qui doit être réalisée dans des limites de temps serrées. Le gestionnaire d'aérodrome se voit confronté à une longue liste de tâches et de procédures qui doivent être mises en conformité avant le 31 décembre 2017. La Direction de l'Aviation Civile (DAC) doit en tant qu'entité régulatrice effectuer la confirmation de la certification. Ne disposant pas de suffisamment d'expertise dans ces domaines spécifiques, la DAC a eu recours à un expert autrichien, qui a été engagé comme consultant externe pour renforcer les experts nationaux dans toutes les tâches liées au processus de la certification.

L'expert a ainsi procédé à une visite initiale en novembre 2015 afin d'effectuer un état des lieux des exigences liées à la certification. Un rapport a été dressé après cette visite et a été adressé à l'ANA comme base de travail pour entamer le processus de certification. En juin 2016, à la demande du MDDI, la DAC a établi avec l'aide de l'expert un rapport intermédiaire sur les progrès réalisés depuis sa visite initiale. Il constate dans ce rapport que des lacunes importantes existent dans certains domaines. Tout en soulignant la compétence de l'ANA pour un certain nombre de fonctions, le rapport énumère également une série de doutes quant à la capacité de l'ANA de finaliser le processus de certification dans les limites de temps imposées. Le rapport propose en conséquence différentes options pour continuer le processus de certification.

Ayant pris en compte l'évaluation émise par les experts de la Direction de l'Aviation Civile, le Ministre a décidé de suivre certaines recommandations formulées dans le rapport intermédiaire, et de nommer lux-airport en tant que gestionnaire d'aérodrome afin de garantir la sécurité à l'aéroport et une réussite du processus de certification dans les délais imposés. On doit ajouter que cette décision a été prise après plusieurs entrevues entre le MDDI, la direction de l'ANA et de la DAC ainsi que les représentants du personnel.

Selon les experts de la DAC, c'est justement ce transfert de responsabilités d'exploitant d'aérodrome qui garantit l'aboutissement du processus de certification, le statu quo ne permettant pas de combler le processus dans les délais impartis. L'ANA, en tant que « gestionnaire d'aérodrome » nommé n'est pas dans la position pour juger objectivement de la qualité du travail accompli. La DAC et l'expert engagé jouent leur rôle de régulateur et donnent en conséquence les conseils au Ministre qui lui doit prendre les décisions nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'aérodrome et de l'aéroport.

### **1. Légitimité de la conciliation**

Cette procédure de conciliation est initiée principalement suite à la décision du ministre de confier les responsabilités de coordinateur du processus de certification de l'aérodrome à lux-Airport.

A titre liminaire il y a lieu de se poser la question de la légitimité de cette conciliation. L'article 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat prévoit une procédure de conciliation en cas de litige *« qui concernent les intérêts soit de l'ensemble du personnel ou de la majorité du personnel de ces collectivités lorsque le litige est généralisé, soit de l'ensemble du personnel ou de la majorité du personnel de l'une ou de l'autre administration ou de l'un ou de l'autre sous-groupe de traitement, respectivement de l'une ou de l'autre fonction d'un même métier de ce sous-groupe, lorsque le litige n'est pas généralisé, et qui ont trait aux rémunérations, au statut, aux pensions et*



plus généralement aux conditions de travail du personnel visé ainsi qu'à l'organisation des administrations et services de l'Etat ou des établissements publics qui en dépendent.»

**a. Représentativité des syndicats**

La représentativité de la Représentation du Personnel de l'Administration de navigation aérienne (RPAA) et de la Guilde luxembourgeoise des contrôleurs de la circulation aérienne (Guilde) pour entamer une procédure de conciliation peut être mise en question.

La RPAA revendique représenter les intérêts professionnels des « *agents de toutes les carrières engagés auprès de l'Administration de la navigation aérienne (ANA)* ». Or, tel n'est pas le cas, alors que des pans entiers des personnels de l'ANA n'y sont pas représentés. Il faut citer la « Luxembourg Approach Controllers Association (LACA) », il s'agit des contrôleurs aériens de l'approche qui comptent 19 personnes, et l'« Air Traffic Safety Electronics Personnel (ATSEP) », il s'agit des ingénieurs en charge des services de communication, navigation et surveillances (services CNS de l'ANA qui compte 9 personnes), qui n'y sont pas respectivement plus représentés par la RPAA. On peut donc légitimement poser la question de la représentativité de la RPAA.

Il serait également intéressant de connaître la position des agents du service incendie et sauvetage (SIS) qui compte environ 45 personnes. En effet, ils sont concernés par un projet de loi (6861 - Projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours) qui vise la création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) et dans lequel ils seraient intégrés. Il s'agit d'un nouvel établissement public qui regroupera tous les services de secours au niveau national, y compris le département actuel des pompiers de l'ANA. Leur participation, sinon leur soutien à cette procédure n'est désormais pas acquise.

D'ailleurs, la majorité des fonctionnaires et employés de l'ANA, dont les contrôleurs aériens, les services de secours, les agents de MeteoLux et les agents de la CNS ne sont pas concernés dans leur travail quotidien par les mesures concernant le processus de certification. Il ne peut donc être question de l'« *ensemble ou la majorité du personnel* ».

**b. Intérêt à agir**

Se pose également la question de la légitimité d'une procédure de conciliation dans ce cas précis. En effet, la décision du Ministre, d'attribuer le rôle du gestionnaire d'aérodrome à la société lux-airport, n'a pas eu de conséquences directes pour le personnel de l'ANA, ni sur les éléments prévus par la loi qui permettent l'ouverture d'une procédure de conciliation : rémunérations, statut, pensions. Le personnel de l'ANA qui remplissait des tâches liées à la gestion de l'aérodrome va continuer à exercer les mêmes fonctions après le changement du gestionnaire. Le ministre a par ailleurs précisé dans sa réponse du 28 octobre 2016 à la lettre collective du 12 octobre 2016 de la RPAA, la Guilde, la CGFP et l'OGBL que « tous les acteurs impliqués maintiennent leurs attributions respectives ».

Quant aux conditions de travail du personnel ou l'organisation de l'ANA, elles ne pourront que s'améliorer suite à cette décision. En effet, à l'exception des pompiers, la plupart des agents affectés au département « aérodrome » exercent plusieurs fonctions dans des départements différents. Par exemple, certains agents du « service électrotechnique » partagent leur temps de travail entre ce service et celui des « opérations », d'autres partagent leur temps entre le département « entretien et bâtiments » et « opérations ».

Cette construction plus ou moins artificielle d'un service aérodrome au sein de l'ANA avec des agents ayant par ailleurs d'autres fonctions, explique également en partie la problématique des heures supplémentaires qui semble impossible à endiguer au sein de l'ANA.

En effet, en occupant un second poste, même partiellement, à côté de leur mission initiale ces agents ne peuvent remplir toutes ces tâches qu'en ayant recours à des heures supplémentaires. Ce travail supplémentaire n'est prévu dans la fonction publique que dans des cas exceptionnels, ce qui entraîne le problème de leur justification et de leur paiement lorsqu'il s'installe de manière durable comme c'est le cas en l'occurrence.

De toute évidence cette organisation interne pour combler les besoins du département «aérodrome» ne peut pas perdurer. Elle est le signe qu'un partage clair au niveau des missions entre l'ANA et lux-Airport permettra également d'affecter les agents à des tâches précises. Cela évitera ce dédoublement qui n'est ni efficace ni même souhaitable au vu des réglementations internationales qui visent une clarification entre les missions d'un « ANSP » et d'un « aerodrome manager », ainsi qu'une séparation nette des systèmes de financement de ces deux domaines.

Nous nous trouvons donc bel et bien dans le cadre d'une décision prise selon les lois en vigueur par le ministre compétent dans l'intérêt de l'aéroport et non dans le contexte de quelconques « négociations » comme l'indiquent les représentations du personnel de l'ANA. Le MDDI estime en conséquence qu'il n'y a pas de litige dans ce dossier et que la conciliation n'est pas nécessaire.



## **2. Quant au refus de négociation catégorique de la part du MDDI**

En 2016, des réunions ont eu lieu aux mois de juillet (7 et 11) et de septembre (12 et 26) avec la direction de l'ANA, les représentants du personnel et les syndicats. De plus, plusieurs courriers ont été échangés comme le rappellent les associations elles-mêmes. Cette affirmation selon laquelle le Ministre aurait refusé de recevoir les partenaires sociaux est donc simplement inexacte.

De plus la décision qui a été prise par le ministre n'est pas sujette à négociation. Elle s'impose pour garantir la sécurité des opérations ainsi que la pérennité de l'aéroport dans les respects des obligations légales en vigueur.

## **3. Quant à l'administration « sous tutelle » d'une société commerciale**

Il faut clarifier qu'on ne se situe pas dans le cadre de relations hiérarchiques, mais dans le cadre de relations de nature commerciale ou deux entités étatiques, l'une sous forme d'une administration et l'autre sous forme d'une S.A. à 100% de capital étatique, qui règlent leur collaboration pour le bon fonctionnement de l'aérodrome au moyen d'accords comme des conventions ou des « Service Level Agreements ». Ces relations n'ont rien d'exceptionnelles et existent dans la majorité des autres pays européens. A Bruxelles par exemple, c'est la compagnie de gestion de l'aéroport qui est responsable pour la certification. Les services de l'ancienne « Régie des voies aériennes » ont été intégrés dans la compagnie. Ceci n'a eu aucune conséquence sur le fonctionnement de la tour, ni sur les conditions de travail des contrôleurs. Au niveau national, on peut citer les relations entre l'ANA et l'APC qui ont également été réglées via des « conventions » sans que des problèmes de « hiérarchie » ne se posent.

Il convient de rappeler que l'ANA n'est pas une entité indépendante, mais reste une administration à gestion séparée sous la tutelle du MDDI. En ce qui concerne les fonctions liées directement à la gestion d'aérodrome, des accords de service seront établis entre lux-airport et l'ANA afin de préciser les modalités détaillées. Il s'agit ici d'une situation et d'une procédure tout à fait normale dans tous les autres Etats membres de l'Union européenne. Les exemples cités par la Guilde concernant la Police grand-ducale et l'Administration des contributions sont de nature polémique et manquent de tout fondement.

On ne saurait en tout état de cause pas parler de tutelle. En utilisant cette qualification, les associations dénaturent la collaboration indispensable dans un aéroport entre tous les opérateurs qui doit être un partenariat dans lequel chacun œuvre pour garantir la sécurité des opérations aéronautiques. Il est par ailleurs surprenant que seuls certains agents de l'ANA s'en offusquent, alors que l'APC ne semble pas s'en émouvoir.

Il est aussi important de souligner qu'une coordination et collaboration efficace entre les différents protagonistes présents à l'aéroport sont toujours nécessaires quel que soit l'entité gestionnaire d'aérodrome nommée. Cette coopération est actuellement déjà appliquée tous les jours pour pouvoir garantir les opérations à l'aéroport. Il est dès lors peu compréhensible que les auteurs de ces demandes se méprennent à ce point sur la nature des rapports en cause. En suivant leur raisonnement, cela reviendrait à conclure que depuis que l'ANA a été nommée gestionnaire de l'aérodrome, elle exerçait la tutelle sur les autres entités que sont lux-Airport et l'APC ?! Quod non !

Par conséquent cet argument est complètement dénué de fondement.

#### 4. Quant à la contestation du rapport d'expert

Les syndicats contestent « le rapport d'expertise Liebert » ainsi que les compétences de cet expert. Précisons tout d'abord que le rapport en question n'est pas celui de l'expert mais qu'il s'agit d'un rapport de la DAC auquel a participé l'expert engagé, M. Thomas Liebert. Il est important de garder à l'esprit que l'autorité nationale compétente dans le cadre de la certification est et reste la DAC.

Les représentations du personnel soulèvent également ne pas avoir reçu le rapport en question. Cela n'a rien de surprenant puisque celui-ci a été dressé à la demande expresse du MDDI et c'est donc à ce dernier qu'il a été communiqué et uniquement à celui-ci. Il est d'ailleurs intéressant de constater que les syndicats sont en mesure de critiquer un rapport qu'ils n'ont, de leur propre aveu, pas pu consulter.

La RPAA se plaint par ailleurs que le « contre rapport de l'ANA » en réaction au rapport de la DAC n'a pas été pris en compte par le ministre. Or, il se pose la question comment un tel contre-rapport a pu être élaboré s'ils n'ont jamais reçu le rapport de la DAC en premier lieu. Ensuite, il convient de noter que la direction de l'ANA a bel et bien eu l'occasion de présenter ce « contre-rapport », envoyé par le directeur de l'ANA au MDDI le 9 septembre 2016, lors d'une entrevue avec le Ministre le 12 septembre 2016.

Les syndicats posent également la question si une adjudication publique internationale a été faite pour recruter Monsieur Liebert. Une telle procédure n'a pas été envisagée alors que les possibilités pour recruter un consultant disposant d'une expertise solide et ciblée en la matière sont très limitées. Les experts des autorités compétentes belges et suisses ont été contactés, mais n'étaient pas disponibles, alors qu'ils sont affairés à la re-certification de leurs propres aérodromes. Des sociétés étrangères comme AIRSIGHT ou Aéroports de Paris ont déjà des contrats de consultation avec l'APC ou l'ANA et ne pouvaient donc pas être engagées à cause d'un potentiel conflit d'intérêt.

L'expert qui a finalement été mandaté par la Direction de l'Aviation civile est un expert autrichien qui n'a aucun lien avec des acteurs luxembourgeois impliqués dans le processus. Ce choix a été dicté par le délai très court restant pour remplir les processus de certification (contrat conclu en août 2015 pour une certification au plus tard au 31 décembre 2017) et le besoin d'avoir une expertise en la matière. Conformément à l'article 40, point 1 b) de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics, la DAC a eu recours à la procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché pour s'adjoindre les services de Monsieur Liebert.

Les représentations du personnel remettent en cause non seulement la neutralité et l'impartialité de l'expert autrichien, mais mettent aussi en doute les compétences et les qualifications de l'expert et de l'autorité de régulation même qu'est la Direction de l'Aviation Civile. Il s'agit d'accusations graves qui sont non fondées et non acceptables.

Néanmoins, pour répondre aux interrogations de chacun et pour faire cesser les doutes sur les compétences de Monsieur Liebert, on peut détailler son parcours professionnel. Monsieur Thomas Liebert est un ingénieur diplômé de l'Université de Vienne en aménagement du territoire spécialisé dans la planification de la circulation et des infrastructures<sup>2</sup>. Il a travaillé au Ministère autrichien des transports, dans le département de l'infrastructure de l'aviation<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Master of science (Dipl.-Ing.) degree from TU Vienna in der Sparte Raumplanung mit Schwerpunkt Verkehrs- und Infrastrukturplanung

<sup>3</sup> Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie in der Zivilluftfahrtbehörde (CAA) in der Abteilung Luftfahrt-Infrastruktur

Il a participé en tant que responsable de projet dans la mise en œuvre de la certification conformément à l'Annexe 14 de l'OACI dans six aéroports autrichiens<sup>4</sup>. Il est expert national pour l'ensemble des procédures d'octroi d'autorisations concernant les aéroports autrichiens<sup>5</sup>.

Il est également le représentant autrichien auprès des groupes de travail techniques de l'AESA<sup>6</sup> et le chef d'équipe pour la mise en œuvre de la certification aérodrome pour les sept aéroports autrichiens<sup>7</sup>.

De plus, il suit une formation pour devenir auditeur auprès de l'AESA<sup>8</sup>. Il a d'ailleurs eu des expériences dans ces domaines en Italie, Géorgie et en Suisse.

Cet aperçu n'est évidemment pas exhaustif, mais démontre que la mise en cause des compétences de Monsieur Liebert par les contrôleurs aériens de l'ANA est sans aucun fondement.

Quant à l'indépendance de Monsieur Liebert, le rapport en est le reflet. Il est certes critique envers l'ANA, mais il n'hésite pas à rappeler que la DAC a également une responsabilité dans ce processus de certification initiale et qu'elle doit surtout être capable d'en assurer la surveillance continue. De plus, il faut signaler que des points positifs concernant l'ANA sont soulignés, ainsi par exemple à la page 7 : « *during all meetings, all persons, nominated by the aerodrome operator and his partners, demonstrated an excellent involvement. Agenda items are clear structures and all necessary personnel are present. It must be noted, that all persons, nominated by the aerodrome operator show the will to make improvements within the certification procedure. Also the involvement of the nominated accountable manager is worth mentioning.* »

## **5. La piste d'atterrissage et de décollage**

La piste et les taxiways de l'aéroport ne sont aucunement les « outils de travail » de la tour de contrôle. Ce sont des infrastructures de l'Etat sur lesquels les contrôleurs dirigent les avions. Leur « outil de travail » sont la tour et la fréquence radio utilisée pour la communication avec les avions et les véhicules au sol.

L'unité de la tour de contrôle indique devoir assumer « *son rôle prépondérant dans la coordination et la gestion des travaux d'infrastructures et de maintenance* ». Il se pose la question de quel rôle de coordination on parle ici ? Quelles sont les tâches spécifiques en relation avec la gestion de l'aérodrome qui sont effectivement remplies par la Tour de contrôle ? Le fait que cette coordination doive également impliquer la société lux-airport va également de soi.

Quelles sont les « *missions d'ordre public* » dont il est question ici ? S'agit-il du contrôle aérien ? La notion de souveraineté est liée à l'espace aérien, pas aux services délivrés. Il est tout à fait possible de confier le contrôle de l'espace aérien à des entités tierces comme c'est déjà le cas pour Eurocontrol (MUAC) ou Belgocontrol qui exercent le contrôle de certaines couches de l'espace aérien luxembourgeois et même à des entités privées (cf DFS, Suède). L'idée qu'on parle d'ici de « *missions d'ordre public liées à l'exercice de la souveraineté nationale* » est tout à fait aberrante. Tout aussi incompréhensible est la référence au statut d'un « *aéroport OTAN* » dans ce contexte.

<sup>4</sup> Projektverantwortlich für die erfolgreiche Umsetzung der Zertifizierung gemäß Annex 14 zum AIZ und ICAO Doc. 9774 auf 6 österreichischen Flughäfen inklusive Erarbeitung der nationalen Grundlagen

<sup>5</sup> National expert (Sachverständiger) in sämtlichen nationalen Genehmigungsverfahren für österreichische Flughäfen

<sup>6</sup> Österreichischer Vertreter in technischen EASA Gremien zum Thema Flughäfen (TAG und TeB)

<sup>7</sup> Projektleiter für die Umsetzung der Zertifizierung im Sinne der Verordnungen (EG) 216/2008 und (EU) 139/2014 für alle 7 österreichischen Flughäfen sowie CAA

<sup>8</sup> Ausbildung/Anwärter für EASA Auditor für Flughäfen



Par ailleurs, les missions que l'ANA exerce actuellement dans le domaine du contrôle aérien ne sont aucunement mises en question. Tout au contraire, le ministre a décidé de maintenir les services de l'approche au sein de l'ANA et de confier le contrôle du radar-sol également à l'ANA, ce qui représente une confirmation et un renforcement considérable de l'administration dans ses compétences ANSP.

## **6. Quant à l'absence de compétences de la société lux-airport**

Les allégations faites par la Guilde quant à l'absence de compétences dans le domaine d'aérodrome de la société lux-airport sont fausses. Comme déjà décrit en introduction, lux-airport gère déjà tout une série de fonctions liées à l'aérodrome : la gestion des parkings pour avions, les accès à l'aéroport, les voies de service, les terminaux, le fueling, le marquage, le déneigement, les passerelles, la construction et la réfection des aprons, la gestion des slots, la planification opérationnelle, le business aviation terminal et le master planning de l'aéroport.

L'interprétation du règlement UE 139/2014 par les représentants du personnel est également erronée. Lux-Airport n'a pas besoin des compétences mentionnées dans ce point. Une lecture attentionnée du règlement révèle qu'il s'agit d'établir des procédures d'interface entre l'exploitant d'aérodrome et le ANSP. Il ne s'agit pas de procédures de contrôle sur la qualité du travail des contrôleurs. Cette tâche incombe aux compétences de la DAC et cette situation ne changera pas.

La société lux-airport signale qu'elle n'a pas de problème avec les exigences ADR.OR.D.015 et assure qu'elle pourra mettre en place les mesures nécessaires avant la date de la certification.

## **7. Quant au non-respect des accords de conciliation du 18 septembre 2014**

Une seule phrase dans l'accord de conciliation du 18 septembre 2014 fait actuellement référence au gestionnaire d'aérodrome, notamment « *L'ANA doit recevoir le soutien financier nécessaire du gouvernement pour pouvoir préparer la certification aérodrome en collaboration avec lux-Airport et l'Administration des ponts et chaussées* ». Or, l'ANA disposait bel et bien de tous les moyens tant financiers qu'humains pour mener à bien les tâches d'un gestionnaire d'aérodrome.

Dans son rapport intermédiaire, l'expert autrichien a constaté que « *With full respect to the situation of ANA as mainly air navigation service provider and designated aerodrome operator and the works which were undertaken and the efforts to carry out an aerodrome certification with the mentioned problems the last month clearly demonstrated, that ANA is overwhelmed with the tasks of an aerodrome operator* ».

Les auteurs de la conciliation ne peuvent pas invoquer un manque de moyens humains. Comme ils le relèvent justement, un plan de recrutement a été adopté et est mis en œuvre. Les recrutements récents en attestent, puisque une quinzaine de collaborateurs ont été recrutés depuis 2014 suivants les besoins arrêtés.

Il est néanmoins vrai que des problèmes de recrutement peuvent apparaître pour des postes spécifiques, dû au fait que les profils recherchés sont pointus et pratiquement impossible à trouver sur le marché national. Il est également rarement possible de trouver un candidat qui remplisse les conditions nécessaires au statut des fonctionnaires. Preuve en est que depuis l'état des lieux dressé par l'expert fin 2015, seul un consultant a pu être engagé pour renforcer l'équipe de l'ANA.

## **8. Quant aux conflits d'intérêts potentiels des fonctionnaires représentés au Conseil d'administration de lux-Aiport**

En ce qui concerne le reproche de « conflits d'intérêts » des fonctionnaires présents dans le Conseil d'administration de lux-airport, ces allégations manquent également de tout fondement.

Lux-airport est une S.A. à capital 100% étatique, l'Etat doit en conséquence être représenté au sein du Conseil d'administration afin d'exercer le contrôle et la supervision nécessaire pour la bonne gestion de l'aéroport. D'autre part, le ministre des transports détient la tutelle des administrations qui tombent dans son domaine de compétence, en l'occurrence l'ANA et la DAC. A aucun moment, des intérêts personnels des représentants dans le Conseil d'administration de lux-airport ne sont en jeu. Aucun avantage matériel ou immatériel ne revient aux membres du Conseil d'administration si lux-airport est désigné en tant que « gestionnaire d'aérodrome ». La supervision étatique par le MDDI et son ministre concernant le bon fonctionnement de l'aérodrome doit être assurée peu importe qui détient la fonction du gestionnaire.

## **9. Quant à l'étude parking P5**

Il y a lieu de préciser que, comme pour l'ensemble des terrains de l'aéroport, lux-Airport est chargé de gérer le Parking P5 pour le compte de l'Etat, il ne s'agit pas d'un parking privé pour l'une ou l'autre société. A ce titre, les utilisateurs de ces parkings doivent s'acquitter de redevances de stationnement envers lux-airport.

Le bâtiment pour Luxaviation planifié sur le Parking P5 doit servir à l'entretien et le parking des avions, de sorte que le nombre de mouvements y seront très limités. Ceci est en parfaite concordance avec le master plan élaboré par lux-Airport.

Sur base de cette décision, l'ANA a été priée d'analyser la faisabilité d'une FATO (final approach and take-off area) sur le P5. Or, l'étude effectuée par un bureau de consultants pour le compte de l'ANA était basée sur des prémisses erronées, à savoir si un bâtiment peut être implanté sur le P5 sachant qu'il y a un FATO, et les conclusions ont été rejetées par lux-Aiport. lux-Airport a décidé de refaire une étude qui corresponde à la gestion des terrains dont elle a la charge.

## **10. Quant à l'embauche de contrôleurs étrangers**

Ce point illustre toute l'incohérence et la confusion ainsi que les divisions internes qui règnent actuellement au sein des différents services de l'ANA. La décision du Ministre de ne finalement pas procéder à une externalisation des services de l'approche en Allemagne, mais de maintenir ces postes au sein de l'ANA est critiquée par la Guilde et la RPAA, censées représenter l'ensemble du personnel de l'Administration. Or, ces mêmes représentants qui auraient applaudi une telle externalisation de compétences et de postes de travail vers l'étranger s'opposent farouchement à une réorganisation de compétences qui reste purement nationale et n'affectera pas les employés de l'ANA dans leur travail quotidien.

La décision d'embaucher 12 contrôleurs sous le statut d'employé de l'Etat pour les postes du radar-sol découle, comme le remarque d'ailleurs la Guilde, de la « pénurie » actuelle de contrôleurs pour ces postes. Il s'avère que pendant plusieurs années, il a été impossible à l'ANA d'embaucher un nombre suffisant de ressortissants luxembourgeois sous le statut du fonctionnaire pour pouvoir combler les besoins dus aux départs en retraite des contrôleurs actuels. Les contrôleurs pour le radar-sol n'ont pas besoin de formations aussi spécialisées que les contrôleurs aériens de la Tour ou

de l'approche. L'ouverture de ces nouveaux postes à des employés luxembourgeois ou ressortissants de l'Union européenne représente en conséquence une solution nécessaire pour garantir le bon fonctionnement de la navigation aérienne à l'aéroport du Luxembourg et combler la pénurie actuelle.

Le fait que « *l'emploi de la langue luxembourgeoise constitue un élément de sécurité aérienne* » n'est nullement valable, comme ne disposant d'aucune base légale. Le luxembourgeois n'est pas une langue de communication devant être employé dans un aéroport international. Au contraire l'utilisation de la langue luxembourgeoise ne peut pas être permise sur la fréquence sol. Ainsi, les recommandations du rapport final de l'Administration des Enquêtes Techniques concernant la collision entre un avion et un véhicule de maintenance le 21 janvier 2010 à l'aéroport de Luxembourg retiennent entre autre que les utilisateurs des voies de circulation et de la piste disposent d'un niveau 4 de compétence linguistique anglaise, selon les « *ICAO language requirements for air-ground radiotelephony communications* ». Dans le cadre de la certification, tous les utilisateurs des fréquences doivent suivre un cours de terminologie minimale en anglais afin que chaque acteur comprenne la même chose.

#### **11. Le remaniement de la Tour de Contrôle**

Ces demandes devraient être traitées en interne à l'ANA. A ce stade, le MDDI n'a pas été demandé à intervenir. Il n'y a aucune relation avec le sujet de la conciliation, i.e. la gestion de l'aérodrome. Il faudrait adresser la question à la DAC ou éventuellement ITM pour faire une étude de sécurité et une évaluation des différentes options.

#### **12. La reclassification du bâtiment BTO-bloc**

Ce point sort également du contexte de la gestion de l'aérodrome et de la certification.

Une demande de reclassement du bâtiment Bloc Technique Opérationnel (BTO) en zone bleue a été présentée au sein du Comité national de sûreté de l'aviation Civile (CONATSAC) au début de l'année 2016. Il faut savoir que l'aéroport de Luxembourg est divisé en plusieurs zones dont certaines sont accessibles au public et d'autres dont l'accès est limité<sup>9</sup>. Ces différentes zones de sûreté sont désignées par une couleur en fonction de leur sensibilité en matière de sûreté.

Le BTO en question est un bâtiment qui abrite des services indispensables au fonctionnement de l'aéroport et est donc une infrastructure sensible en termes de sûreté. Cette demande de classement en zone bleue a déjà été étudiée par la DAC et une analyse de risque de l'ANA a été présentée, mais d'autres éléments doivent être produits pour évaluer ce dossier et pouvoir prendre une décision.

Le Haut-Commissariat à la Protection Nationale est également associé à cette analyse et le suivi a été fait lors des différentes réunions du CONATSAC. Cette demande, qui a été présentée pour des raisons de convenances personnelles des agents de l'ANA concernés, ne peut cependant pas être traitée à la légère alors que des enjeux de sûreté nationale sont en cause. L'instruction suit son cours et elle ne saurait être bâclée ou précipitée, surtout dans le contexte actuel de risque d'attaques terroristes et notamment dans les aéroports.

La Tour de contrôle doit être considérée par les autorités nationales comme une « infrastructure de sûreté nationale » pour lesquelles des mesures de sûreté pour l'accès s'imposent afin de garantir la sécurité de l'infrastructure et des employés.

---

<sup>9</sup> RGD du 24 février 2016 relatif aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg et aux contrôles de sûreté y applicables

**En conclusion :**

- Au vu de la base légale, la décision du ministre était prise selon les dispositions en vigueur et ne peut pas être mise en cause.
- Le MDDI ne se trouve pas dans une position de « négociation » avec les représentations du personnel de l'ANA. Par ailleurs leurs revendications exactes ne sont pas claires.
- Le contrat de conciliation de 2014 n'a aucunement été mis en question.
- Aucun problème légal n'est créé par la nomination de lux-airport en tant que gestionnaire d'aérodrome. Les relations entre le gestionnaire et l'ANA et l'APC sont réglées par conventions, à l'image de ce qui est fait dans tous les autres Etats membres de l'Union européenne.
- L'unique objectif qui guide la décision du ministre dans ce dossier est la garantie de la sécurité et le bon fonctionnement de l'aéroport dans l'intérêt commun. Ceci nécessite une bonne collaboration et coordination de tous les acteurs impliqués.
- Considérant les points précédents et le fait qu'il n'y aura aucun changement significatif pour le statut ou les conditions de travail des fonctionnaires de l'ANA, le MDDI considère qu'il n'y a aucune raison objective pour une procédure de conciliation.





LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère du Développement durable  
et des Infrastructures

Département des transports

Luxembourg, le

Réf :	2017/ANA/Conciliation/032
Contact :	Marc Reiter
Téléphone :	247-84921
Email :	marc.reiter@tr.etat.lu

**Monsieur Roland Reiser**  
**Représentation du Personnel de**  
**l'Administration de la navigation aérienne**

**Monsieur Frank Klaess**  
**Guilde luxembourgeoise des contrôleurs de la**  
**circulation aérienne**

**Monsieur Romain Wolff**  
**Confédération Générale de la Fonction**  
**Publique**

**Objet : Conciliation MDDI - ANA sur la gestion de l'aérodrome - Engagement du MDDI envers l'ANA**

Messieurs les Présidents,

La certification de l'aéroport de Luxembourg exigée par la législation européenne représente une tâche d'une ampleur importante qui doit être réalisée dans des limites de temps serrées. Dans ce contexte, le gestionnaire d'aérodrome se voit confronté à une longue liste de tâches et de procédures qui doivent être mises en conformité avant le 31 décembre 2017 selon les dispositions du règlement UE 139/2014 du 12 février 2014 établissant des exigences et des procédures administratives relatives aux aérodromes.

Au Luxembourg, la désignation officielle d'un « gestionnaire d'aérodrome » a été formalisée avec la mise en œuvre du règlement UE 139/2014. Par son courrier du 16 juin 2014 à l'adresse de l'Agence Européenne pour la Sécurité Aérienne (AESA), le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a effectivement désigné l'Administration de la navigation aérienne (ANA) en tant que gestionnaire d'aérodrome. Cette désignation a été faite pour répondre au formalisme exigé par l'AESA, en vertu de l'article 4 du règlement 139/2004 qui prévoit la communication notamment du nom de l'exploitant d'aérodrome dans les 3 mois après son entrée en vigueur. Avant cette désignation, un « gestionnaire d'aérodrome » en tant que tel n'existait pas à l'aéroport du Luxembourg et les différentes fonctions et tâches liées à l'aérodrome ont été effectuées par plusieurs acteurs, dont principalement la société de l'aéroport de Luxembourg « lux-airport », l'ANA et l'Administration des Ponts et Chaussées.

Depuis la désignation de l'ANA en tant que gestionnaire d'aérodrome en 2014, les travaux préparatoires pour la certification ont commencé et des procédures de recrutement pour des experts en matière d'aérodrome ont été lancées. Le processus de certification a été dès le début accompagné par la Direction de l'Aviation Civile en tant qu'autorité de supervision. Il s'avérait que le recrutement des experts était plus compliqué que prévu et que des difficultés avec la mise en œuvre et l'exécution de certaines tâches nécessaires pour l'obtention de la certification persistaient. Ayant pris en compte l'évaluation intermédiaire émise par les experts de la Direction de l'Aviation Civile ainsi que les recommandations formulées dans un rapport intérimaire, le Ministre a décidé de nommer lux-Airport en tant que gestionnaire d'aérodrome afin de garantir et une réussite du processus de certification dans les délais imposés et la sécurité à l'aéroport.

Certaines représentations du personnel de l'ANA, contestant le rapport d'expertise ainsi que la décision du Ministre, ont initié une procédure de conciliation. Comme il a été annoncé lors de la réunion de conciliation du 3 février 2017, les engagements suivants sont donnés par les deux parties :

- 1) L'Etat s'engage à maintenir le statut d'administration à gestion séparée sous la tutelle du MDDI de l'Administration de la navigation aérienne, conformément à sa loi cadre du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne. En tant que Ministère de tutelle, le MDDI va continuer à exercer ses fonctions de supervision et de contrôle sur l'ANA, ensemble avec l'autorité de supervision qu'est la Direction de l'Aviation Civile, conformément aux dispositions légales en vigueur dans ce domaine.
- 2) Ni les rémunérations, ni le statut, ni les pensions et plus généralement les conditions de travail du personnel de l'ANA ne sont modifiés par le changement de gestionnaire d'aérodrome. L'ANA va continuer à exercer toutes ses fonctions et tâches liées aux services de la navigation aérienne. Les fonctionnaires de l'ANA vont également continuer à remplir les tâches liées à l'aérodrome, pour le compte du gestionnaire d'aérodrome, tout en se conformant aux dispositions de la législation européenne.
- 3) Le projet de loi 6895 va être adopté en ce sens (ci-annexé). Le commentaire des articles de la loi du 21 décembre 2007 précitée prévoit notamment que l'ancienne Administration de l'Aéroport est renommé en Administration de la navigation aérienne du Luxembourg, afin d'afficher clairement sa mission principale de prestataire de la navigation aérienne à l'Aéroport de Luxembourg.

L'article 2 énumère avec précision les différentes missions de l'ANA afin d'assurer un départage clair des compétences de l'ANA par rapport à celles de lux-Airport.

- 4) Les Représentations du personnel s'engagent au nom du personnel de l'ANA qu'ils représentent à continuer d'exercer leurs missions conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur afin de garantir le bon fonctionnement de l'aéroport et le maintien de la sécurité des opérations aéronautiques. Ils s'engagent également à continuer le travail constructif ensemble avec tous les autres acteurs de l'aéroport afin de garantir la réussite de la procédure de certification de l'aéroport de Luxembourg.

- 5) Toutes les dispositions internationales, européennes et nationales concernant la sécurité et la sûreté à l'aéroport de Luxembourg sont d'application impérative et les dispositions de la présente ne sauraient être invoquées pour y déroger. Les deux parties s'engagent à maintenir et renforcer pour autant que de besoin la coopération actuellement déjà appliquée pour pouvoir garantir les opérations à l'aéroport.

Veillez agréer, Messieurs les Présidents, l'expression de ma considération très distinguée.

François Bausch  
Ministre du Développement durable  
et des Infrastructures

## **Note sur le financement de l'ANA**

---

Dans le cadre de la procédure de conciliation entamée à la demande de la RPAA et de la Guilde, la question du financement de l'ANA a été évoquée. Cette note a pour but d'analyser cette problématique et de donner un aperçu condensé des moyens à dispositions à l'ANA pour garantir un financement adéquat des services offerts et en conformité avec les réglementations applicables.

### **Partage des compétences légales opéré en 2007**

L'ancienne Administration de l'aéroport ayant été remplacée par l'Administration de la Navigation Aérienne en 2007, cette dernière s'est vue attribuer par la même occasion toutes les missions incombant à un prestataire de services de navigation aérienne (Air Navigation Service Provider-ANSP). Ainsi, l'ANA est actuellement chargée de toutes les missions incombant à un prestataire de services de navigation aérienne, donc principalement l'aiguillage des aéronefs dans un espace aérien déterminé ainsi que tous les services connexes qui s'y rattachent (météo, plans de vols, équipements techniques d'aides à la navigation etc.).

L'objectif majeur affiché par la loi du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne consistait à adapter le cadre légal de l'Administration de l'aéroport aux exigences communautaires telles qu'elles résultent du paquet législatif dit du „ciel unique européen“ qui a été adopté en mars 2004 afin de garantir le respect des exigences communes pour une fourniture sûre et efficace des services de navigation aérienne au Luxembourg. L'Etat avait ainsi en même temps désigné la nouvelle Administration de la navigation aérienne comme prestataire intégré et exclusif de services de navigation aérienne terminaux à l'aéroport de Luxembourg.

Les standards imposés aux prestataires de services de navigation aérienne par le règlement (CE) 2096/2005<sup>1</sup> du 20 décembre 2005 établissant les exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne exigeaient une réorganisation structurelle et opérationnelle de l'Administration de l'aéroport afin de renforcer son efficacité globale et de respecter les objectifs qu'elle devait se fixer.

Il incombait ainsi au prestataire de services de navigation aérienne d'établir un plan d'entreprise pour une période d'au moins cinq ans, fixant notamment des objectifs de performance ainsi qu'un plan annuel précisant la situation financière du prestataire de services à court terme ainsi que les indicateurs de performance.

La loi du 21 décembre 2007 visait d'autre part à déterminer clairement la mission de lux-Airport qui est une mission générale d'exploitation technique et commerciale de l'aéroport. Elle avait pour objectif de concentrer toutes les tâches qui ne sont pas spécifiquement réservées à l'Administration de la navigation aérienne dans les mains d'une seule entité gestionnaire. Cette attribution générale des tâches devait permettre à lux-Airport d'assurer une gestion optimisée et une valorisation de l'infrastructure aéroportuaire afin de faire face à la concurrence entre aéroports limitrophes.

Pour ce faire, un huitième tiret avait été ajouté à l'article 2, paragraphe 2 de la loi du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare qui attribue à lux-Airport « l'exploitation technique et

---

<sup>1</sup> Abrogé et remplacé par le règlement d'exécution (UE) no 1035/2011 de la Commission du 17 octobre 2011 établissant des exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne et modifiant les règlements (CE) no 482/2008 et (UE) no 691/2010.



commerciale de l'aéroport, sans préjudice des missions dévolues à l'Administration de la navigation aérienne ».

Lux-airport gère ainsi à ce moment toute une série de fonctions liées à l'aérodrome : la gestion des parkings pour avions, les accès à l'aéroport, les voies de service, les terminaux, le fueling, le marquage, le déneigement, les passerelles, la construction et la réfection des aprons, la gestion des slots, la planification opérationnelle, le business aviation terminal et le master planning de l'aéroport.

### **Habilitations financières accordées par le législateur en 2009**

Afin de pouvoir financer le prestataire de services de navigation aérienne nationale par des redevances de navigation, l'ANA a été autorisée par la loi à percevoir directement ces redevances appelées à l'époque « *redevances d'atterrissage* ». Le système de tarification des services de navigation aérienne mis en place implique que le prestataire de services de navigation aérienne se finance par des redevances à payer par les usagers. Ce statut devait permettre à l'ANA d'établir son propre budget et de fonctionner ainsi indépendamment des fonds publics.

Suite à une large consultation qui avait eu lieu avec les partenaires sociaux et la Commission européenne, le Conseil de gouvernement s'était prononcé le 1er décembre 2006 en faveur d'une constitution de l'ANA sous forme de service de l'Etat à gestion séparée afin de répondre aux exigences communautaires en matière comptable et financière.

Il convient d'énumérer parmi les exigences comptables celles de ventiler dans la comptabilité interne les coûts et les revenus correspondants aux services de navigation aérienne, de soumettre les comptes à des audits réguliers, de publier des comptes financiers, de publier un rapport annuel et de tenir des comptes consolidés pour les autres services qui ne se rapportent pas à la navigation aérienne.

Conformément à l'article 7, deuxième alinéa du paragraphe 2, de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, l'ANA est légalement habilitée à percevoir des redevances de navigation aérienne : « *Peuvent être perçues par l'Administration de la navigation aérienne les redevances d'atterrissage, les redevances de vol de nuit et toute autre redevance en relation avec la prestation de services de navigation aérienne* ». Il faut encore préciser que « les redevances d'atterrissage » telles que mentionnées dans la législation nationale actuelle n'existent plus sous cette forme. Pour être correct, il faudrait utiliser la terminologie actuelle de « redevances terminales » (TNC) et « redevances en route » (ERC) ou « redevances aéroportuaires » pour désigner le type de redevance souhaité en fonction du service concerné.

Le prédit article 7 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne avait été inséré dans sa teneur actuelle par le législateur par une modification législative ayant été votée en 2009<sup>2</sup>, soit tout de suite après la création de l'ANA. Cette modification législative avait pour finalité de régulariser la partie financière de la séparation des compétences au niveau des acteurs aéroportuaires.

---

<sup>2</sup> Loi du 5 juin 2009 ayant pour objet de modifier: 1) la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne; 2) 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; 3) la loi du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare.

En ce qui concerne la répartition des redevances à percevoir par l'Administration de la navigation aérienne et l'entité gestionnaire de l'aéroport, le législateur a précisé cette répartition en distinguant entre les redevances aéroportuaires et les redevances de services de navigation aérienne conformément à la politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et les redevances de services de navigation aérienne.

La prédite loi du 5 juin 2009 avait également pour but de poser les bases légales nécessaires permettant à lux-Airport de financer les services prestés en tant qu'opérateur d'aérodrome. Cette société est ainsi habilitée à percevoir les redevances aéroportuaires, plus précisément « les redevances pour services passagers et les redevances de stationnement ainsi que toute autre redevance en relation avec l'exploitation aéroportuaire ».

### **Règlementation dans le cadre du Single European Sky**

Dans le cadre de la réalisation du ciel unique européen, un système commun de tarification des services de navigation aérienne fournis au cours de toutes les phases du vol est mis en place qui devrait aboutir à une utilisation optimale de l'espace aérien européen.

Il faut noter que la terminologie en matière de redevances a été redéfinie suite à l'abrogation du règlement (CE) no 1794/2006 de la Commission du 6 décembre 2006 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne. Ce règlement a été remplacé par le règlement d'exécution (UE) de la Commission du 3 mai 2013 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne<sup>3</sup>. Les redevances de navigation aérienne sont actuellement composées des « Terminal Navigation Charges-TNC » et des « En Route Charges-ERC ».

Pour ce qui est des coûts des missions effectuées par l'ANA liées à la prestation de services de navigation aérienne, ils sont compensés par des redevances qui sont facturés aux usagers de ces services, principalement les compagnies aériennes. Toutes les modalités de la composition de ces redevances TNC-ERC, de leur calcul et fixation sont détaillées par les dispositions du règlement 391/2013 (zone tarifaire, taux unitaire, modulation, etc). Les calculs ainsi établis sont soumis aux représentants des usagers pour en garantir l'équité et la transparence et les redevances sont réexaminées à intervalles réguliers.

Les redevances TNC sont directement facturées par l'ANA aux compagnies aériennes pour chaque décollage à partir de l'aéroport de Luxembourg<sup>4</sup>.

Les redevances ERC sont collectées par le Central Route Charges Office (CRCO) d'Eurocontrol. Ces redevances qui sont perçues pour couvrir les dépenses engendrées par le contrôle aérien effectué dans l'espace aérien supérieur (à partir du FL 245) sont par après reversées à l'ANA.

En résumé le budget clôturé du volet dit « commercial » (COM) couvrant l'activité ANSP de l'ANA pour l'année 2016 se présente comme suit :

Total des dépenses	-17 132 631,51 €	
Recettes TNC		9 878 393,38 €
Recettes ERC		5 351 703,11 €
Recettes autres revenus		2 037 197,06 €
Total des recettes		<u>17 267 293,55 €</u>
Solde		+134 662,04 €

<sup>3</sup> Règlement d'exécution (UE) 391/2013 de la Commission du 3 mai 2013 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne

<sup>4</sup> Modulation of terminal charges (TNC) - <https://ana.public.lu/fr/redevances/TNC-charges-01-JAN-2015-web.pdf>

Le budget de l'année 2016 a été clôturé avec un léger excédent en faveur de l'ANA. Au vu des prévisions budgétaires soumises par l'ANA au MDDI pour les prochaines années, nous pouvons constater que cette même tendance est confirmée avec un équilibre budgétaire stable.

Il est encore important de noter que la législation de l'Union européenne ne permet pas d'opérer des financements ou subventionnements croisés entre les activités relatives aux TNC et ERC. Il est également prohibé de financer les activités d'aérodrome à l'aide des redevances TNC ou ERC. Il faudra en conséquence opérer une distinction nette et transparente entre ces types de dépenses.

De plus, tous ces calculs sont soumis pour approbation à la Commission européenne, alors que le but de ce système est de rendre la prestation de ses services plus efficaces grâce à une optimisation des ressources et une rationalisation des coûts liés.

Les chiffres soumis par le Luxembourg pour la période de référence 2 (*reference period 2 - RP2* couvrant une période quinquennale de 2015 à 2019) ont été validés par la Commission et les usagers. On peut en conclure que les services fournis par l'ANA dans ce cadre correspondent aux attentes des usagers, et que le coût y associé est validé, ce qui signifie que le financement de ces services est garanti par ce biais en conformité avec les dispositions réglementaires applicables.

### **Règlementation communautaire relative aux redevances aéroportuaires**

L'Union européenne a également jugé nécessaire de mettre en place un cadre commun régulant les composantes essentielles des redevances aéroportuaires et leur mode de fixation, faute de quoi certaines exigences de base concernant la relation entre les entités gestionnaires d'aéroports et les usagers d'aéroport risquaient de ne pas être respectées. Ce cadre commun a été fixé par la directive no 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires. Cette directive a été transposée en droit national par la loi du 23 mai 2012 portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires<sup>5</sup>.

La mise en œuvre pratique de la prédite directive de 2009 a été complétée et précisée par les lignes directrices de la Commission européenne de 2014<sup>6</sup> qui font le point sur la nouvelle situation juridique et économique en ce qui concerne le financement public des aéroports et des compagnies aériennes. Elles précisent les cas dans lesquels ce financement constitue ou non une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et lorsqu'il s'agit effectivement d'une aide d'État, les conditions dans lesquelles elle peut être déclarée compatible avec les règles du marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

L'application des règles en matière d'aides d'État aux secteurs aéroportuaires et aérien s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par la Commission pour améliorer la compétitivité et le potentiel de croissance desdits secteurs dans l'Union. L'égalité des conditions de concurrence entre les compagnies aériennes et les aéroports de l'Union revêt pour la

---

<sup>5</sup> Loi du 23 mai 2012 portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et portant modification: 1) de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne; 2) 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.

<sup>6</sup> Communication de la Commission : Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 99/03)

Commission européenne une importance capitale, tant pour la réalisation de ces objectifs que pour l'ensemble du marché intérieur.

Dans ce contexte, il convient de noter que les aides au fonctionnement constituent en principe des aides qui faussent fortement la concurrence et qui ne peuvent être autorisées que dans des circonstances exceptionnelles. La Commission considère que les aéroports et les compagnies aériennes doivent normalement supporter leurs propres coûts d'exploitation.

À l'issue de la période transitoire de 10 ans qui viendra à échéance en 2024, les aéroports ne doivent plus bénéficier d'aides au fonctionnement et doivent financer leurs activités sur fonds propres.

À l'exception de quelques rares cas dûment justifiés, les aéroports doivent être en mesure de supporter leurs propres coûts d'exploitation, et tout investissement public doit servir à financer la construction d'aéroports rentables répondant aux attentes des compagnies aériennes et des passagers.

Dans le domaine du financement de l'aérodrome, il n'est pas non plus permis de financer entièrement les activités « dites économiques » par des fonds publics. Il s'agit généralement de toutes les dépenses liées à la gestion d'un aérodrome. Une ventilation doit être opérée en respectant les lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports publiées par la Commission européenne.

Une exception à ce principe existe toutefois en ce qui concerne le financement des activités relevant en principe de la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives officielles de puissance publique comme par exemple le contrôle aérien et la lutte contre les incendies. Ces activités ne sont pas à considérer comme étant économiques et n'entrent pas, en général, dans le champ d'application des règles en matière d'aides d'État. Il est donc permis de financer de tels services par des fonds publics.

Alors que la portée exacte des services fournis par les aéroports, ainsi que la qualification de « redevances » ou de « taxes », varient au sein de l'Union, l'offre de services aéroportuaires aux compagnies aériennes en contrepartie de redevances aéroportuaires constitue une activité économique dans tous les États membres.

Il s'ajoute à cela que l'activité d'opérateur d'aérodrome est entièrement libéralisée et suit les règles du marché intérieur, contrairement au secteur de la navigation aérienne. Pour ce dernier, s'agissant d'une activité relevant en principe de la responsabilité de l'Etat dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, l'Etat est libre de maintenir un monopole pour la prestation de ce service ou de le libéraliser.

L'Etat peut ainsi financer à volonté son ANSP, même déficitaire, par des subventions publiques. Par contre, le même subventionnement n'est pas permis dans le domaine de la gestion d'aérodrome. Le financement de cette activité économique doit se faire par l'application du principe de l'opérateur de marché. En conséquence, lorsqu'un gestionnaire d'aérodrome bénéficie d'un financement public, la Commission examine si celui-ci constitue une aide en déterminant si, dans des circonstances similaires, un opérateur privé se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé à un tel apport de capital.

Il n'est donc pas concevable de faire évoluer une administration publique telle que l'ANA dans un environnement commercial et concurrentiel. Une telle activité serait même contraire à la raison d'être du service public qui par définition n'est ni rentable ni concurrentiel.



L'ANA devrait à ce moment fonctionner comme une entreprise privée et facturer les services fournis aux usagers en se basant sur les prix affichés par ses concurrents. Ce système de financement diffère du financement des activités de prestataire de service de navigation aérienne, alors que cette activité n'est pas libéralisée. Par contre les gestionnaires d'aéroport, de par la nature des activités qu'ils exercent, sont forcément guidés par la recherche d'un profit.