



Commission de la Mobilité et des Travaux publics

Procès-verbal de la réunion du 18 mars 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. 7560 Projet de loi portant approbation de la Convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale, faite à Beijing, le 10 septembre 2010
 - Rapporteur : Monsieur Carlo Back
 - Approbation d'un projet de rapport
2. 7561 Projet de loi portant approbation du Protocole, fait à Montréal, le 4 avril 2014, portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, faite à Tokyo, le 14 septembre 1963
 - Rapporteur : Monsieur Carlo Back
 - Approbation d'un projet de rapport
3. 7562 Projet de loi portant approbation du Protocole additionnel, fait à Beijing, le 10 septembre 2010, à la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, fait à La Haye, le 16 décembre 1970
 - Rapporteur : Monsieur Carlo Back
 - Approbation d'un projet de rapport
4. 7538 Projet de loi relative à la facilitation dans le domaine de l'aviation civile
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'État
5. 7344 Projet de loi relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'État
6. Divers

Présents : M. Carlo Back, M. Dan Biancalana, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes

M. François Benoy remplaçant M. Marc Hansen
M. Gusty Graas remplaçant M. Frank Colabianchi

M. François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics

Mme Vénére Dos Reis, Mme Stéphanie Theisen, du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics

M. Dan Michels, du groupe parlementaire déi gréng

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Félix Eischen, M. Marc Hansen

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : M. Carlo Back, Président de la Commission

*

1. 7560 **Projet de loi portant approbation de la Convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale, faite à Beijing, le 10 septembre 2010**

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents de la commission.

2. 7561 **Projet de loi portant approbation du Protocole, fait à Montréal, le 4 avril 2014, portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, faite à Tokyo, le 14 septembre 1963**

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents de la commission.

3. 7562 **Projet de loi portant approbation du Protocole additionnel, fait à Beijing, le 10 septembre 2010, à la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, fait à La Haye, le 16 décembre 1970**

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents de la commission.

4. 7538 **Projet de loi relative à la facilitation dans le domaine de l'aviation civile**

Madame Chantal Gary est désignée rapportrice du projet de loi sous examen.

Le représentant du Ministère procède à la présentation du projet de loi, pour le détail de laquelle il y a lieu de se référer à l'exposé des motifs du document parlementaire 7538⁰⁰.

Le projet de loi a trait aux activités liées à la facilitation dans le domaine de l'aviation civile.

Ladite facilitation est prévue par l'Annexe 9 de la Convention relative à l'Aviation Civile Internationale. Cette dernière impose à chaque État membre l'établissement d'un Programme national de la facilitation ainsi que la création d'un Comité national de la facilitation.

La facilitation des procédures concerne entre autres le domaine du contrôle des passeports, de l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, du contrôle des passagers, des bagages et du fret, de l'assistance aux passagers en cas de refus d'embarquement, de l'assistance aux victimes d'accidents d'aviation et à leurs familles, des questions sanitaires et d'hygiène public etc..

Au vu du fait qu'un Programme national de la facilitation ainsi qu'un Comité national de facilitation font défaut au Luxembourg, le projet de loi vise donc à définir la facilitation dans le domaine de l'aviation civile, à créer le Comité précité, ainsi que la mise en œuvre dudit programme.

La commission parlementaire procède ensuite à l'examen des articles à la lumière de l'avis du Conseil d'État.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit la notion de « facilitation » en matière d'aviation civile.

Le Conseil d'État, dans son avis du 19 janvier 2021, relève que le bout de phrase « tout en assurant la conformité avec la législation internationale et nationale pertinente » manque aux exigences de précision. Il estime qu'il aurait été utile que le projet de loi aurait visé les textes constitutifs de la législation pertinente.

La commission parlementaire en prend note, mais décide de maintenir le texte de l'article 1^{er} tel que déposé.

Article 2

L'article 2 prévoit l'institution du Comité national de la facilitation auprès de la Direction de l'aviation civile qui est l'autorité compétente dans le domaine de l'aviation civile. En outre, il autorise le Grand-Duc à réglementer les attributions et la composition du Comité.

Vu la formulation vague des attributions retenue par l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal déterminant les attributions et la composition du Comité national de la facilitation, le Conseil d'État, dans son avis du 19 janvier 2021, demande qu'il soit fait abstraction, à l'article 2, paragraphe 2, de la loi en projet, de la notion d'« attributions » pour laisser au règlement grand-ducal le soin de prévoir uniquement la composition du Comité.

La Haute Corporation constate encore que ni la loi en projet ni son projet de règlement d'exécution ne fixent le nombre des membres ni la durée de leur mandat.

La commission décide de faire droit à la remarque de la Haute Corporation et de supprimer le bout de phrase « les attributions et ».

La commission propose de modifier l'article 2 comme suit :

« Art. 2. Comité national de la facilitation

(1) Il est institué auprès de la Direction de l'aviation civile, ci-après « DAC », un Comité national de la facilitation, ci-après « Comité ». Le Comité a pour mission d'assurer la mise en œuvre sur le plan national de la réglementation internationale et européenne en matière de facilitation dans le domaine de l'aviation civile.

(2) ~~Les attributions et~~ ILa composition du Comité ~~sont est~~ définies par règlement grand-ducal. Celui-ci détermine également le mode de fonctionnement du Comité qui peut s'adjoindre des experts ainsi que des représentants de l'aviation civile selon les besoins. »

Article 3

L'article 3 prévoit que c'est le Comité national de la facilitation qui est en charge de l'élaboration du Programme national de la facilitation. Il est précisé que le Programme ne définit que les seules compétences et responsabilités des administrations et entités au regard des obligations de facilitation dans le domaine de l'aviation civile sans empiéter sur les droits et obligations qui restent les leurs de par leurs lois organiques respectives.

Le Conseil d'État, dans son avis du 19 janvier 2021, constatant que le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, confère au ministre ayant la Navigation et les Transports aériens dans ses attributions le pouvoir d'arrêter ledit programme, la Haute Corporation est d'avis que ce pouvoir constitue un acte à caractère général et impersonnel. Or, la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire. En effet, aux termes de l'article 36 de la Constitution, celui-ci est réservé au Grand-Duc et il revient au seul Grand-Duc de conférer, sauf dans les matières réservées à la loi, un pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement, en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution. Le Conseil d'État est par conséquent amené à s'opposer formellement au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, sous revue.

Le paragraphe 2 entend confier au programme le soin de « définir » les compétences et les responsabilités respectives des administrations et des entités en ce qui concerne leurs obligations de facilitation. Le Conseil d'État relève que les termes « droits et obligations » y employés sont impropres et demande à ce qu'ils soient remplacés par le terme « attributions ».

Finalement, il se demande si l'intervention d'une loi s'avère réellement indispensable pour l'institution d'un tel programme et si sa publication au Journal officiel a une quelconque utilité. En effet, le Conseil d'État estime que l'existence d'un tel programme suffit pour le respect des engagements internationaux ; son statut juridique et sa publicité étant laissés à l'appréciation des États parties.

La commission partage le point de vue de la Haute Corporation et décide de supprimer l'article 3. Par conséquent, elle estime que cette suppression permettra au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

« Art. 3. Programme national de la facilitation

~~(1) Le Comité est l'entité chargée d'élaborer et de mettre à jour le Programme national de la facilitation, ci-après « Programme ».~~

~~Le Programme est arrêté par le ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions et publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.~~

~~(2) Sans préjudice des droits et des prérogatives dont sont investies les administrations par le biais de leurs lois organiques, le Programme définit les compétences et les responsabilités respectives des administrations et des entités en ce qui concerne leurs obligations de facilitation. »~~

Le président de la Commission souhaite savoir si ledit Comité est également en charge de l'élaboration dudit programme. Il lui est répondu par l'affirmative, tout en précisant qu'un modèle de programme a déjà été élaboré par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, qui reste encore à adapter aux besoins nationaux avec les acteurs nationaux du domaine.

Le secrétariat de la commission est ensuite chargé de préparer une lettre d'amendement, à transmettre au Conseil d'État dans les meilleurs délais.

5. 7344 Projet de loi relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne

Monsieur Carlo Back, président de la commission parlementaire, est désigné rapporteur du projet de loi.

Le représentant du Ministère procède à la présentation du projet de loi, pour le détail de laquelle il y a lieu de se référer à l'exposé des motifs du document parlementaire 7344⁰⁰.

Le présent projet de loi intervient dans le cadre des licences des contrôleurs de la circulation aérienne et des prestataires de services de navigation aérienne. Cette matière est régie au niveau européen par le règlement (UE) n°2015/340 de la Commission du 20 février 2015 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux licences et certificats de contrôleur de la circulation aérienne conformément au règlement (CE) n°216/2008 du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement d'exécution (UE) n°923/2012 de la Commission et abrogeant le règlement (UE) n°805/2011 de la Commission.

Un règlement européen étant d'application directe dans la législation luxembourgeoise, il ne reste qu'à fixer au niveau national les dispositions résiduelles relevant de la compétence nationale ou nécessitant des mesures d'exécution au niveau national. Le présent texte est donc nécessaire afin de

permettre l'application entière au niveau national du règlement (UE) n°2015/340.

Le présent projet de loi comprend des dispositions relatives à la désignation de l'autorité nationale compétente en matière de certification et de supervision des personnes et organismes visés par le règlement (UE) n°2015/340 susmentionné, à la possibilité d'un recours en réformation, à certaines infractions et aux sanctions administratives y afférant - avec des amendes se situant entre 1.250 et 10.000 euros - prévues à l'encontre des prestataires de services de navigation aérienne en cas de non-respect des obligations européennes relatives à la sécurité aérienne.

Le projet de loi désigne la Direction de l'aviation civile, ci-après « DAC », comme étant l'autorité nationale compétente au sens du règlement (UE) n°2015/340. De ce fait, la DAC se voit investie des responsabilités de certification et de supervision résultant du règlement (UE) n°2015/340, et notamment du pouvoir de délivrer des licences aux contrôleurs aériens, mais également du pouvoir de retirer et de suspendre ces licences.

La loi modifiée du 16 août 2010 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et transposant la directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 du Parlement européen et du Conseil concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne étant devenue sans objet suite à l'abrogation de la directive 2006/23/CE, elle est également abrogée par le présent projet de loi.

Enfin, en guise de volet purement national, le projet de loi contient également des dispositions concernant l'introduction de primes applicables aux contrôleurs aériens. En effet, l'article 4, dans sa version amendée, introduit deux primes en faveur des contrôleurs aériens. Il s'agit d'une prime pensionnable, dite « prime aéronautique » et d'une prime non pensionnable, dite « prime d'examineur ». Le libellé initial de cet article fut modifié par amendement pour tenir compte des négociations avec les représentations des contrôleurs aériens afin de revaloriser leur carrière.

La commission parlementaire procède ensuite à l'examen des articles à la lumière de l'avis du Conseil d'État.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} désigne la Direction de l'aviation civile, ci-après « DAC », comme étant l'autorité nationale compétente au sens du règlement (UE) n°2015/340.

L'article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 15 février 2019.

La commission parlementaire n'a pas non plus d'observations à faire.

Article 2

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

Le Conseil d'État estime dans son avis du 15 février 2019 que certains concepts définis dans le projet de loi se trouvent déjà définis au niveau

européen. Dès lors les définitions nationales sont une entrave à l'applicabilité directe du règlement (UE) n°2015/340. Aussi les points a), c), d), f), g), h), et j) sont à supprimer sous peine d'opposition formelle.

Par amendement gouvernemental, il a été fait droit aux remarques du Conseil d'État et les définitions en cause ont été supprimées.

Dans son avis complémentaire du 13 octobre 2020, le Conseil d'État a constaté que l'amendement supprime les définitions en question et permet ainsi à la Haute Corporation de lever les oppositions formelles y relatives. L'amendement supprime, par ailleurs, les définitions figurant à l'article 2, lettres d) et j), conformément à sa demande formulée en ce sens, au vu du caractère superfétatoire des définitions en question.

Article 3

L'article 3 reprend au niveau national les conditions pour la suspension et le retrait des licences, qualifications et mentions prévues par le règlement (UE) n°2015/340.

Dans son avis du 15 février 2019, le Conseil d'État constate que les cas ainsi que les effets de la suspension et du retrait des licences, qualifications et mentions sont déjà réglés de manière précise par le règlement (UE) n°2015/340. Le Conseil d'État rappelle dans ce contexte que l'applicabilité directe d'un règlement exige que son application se réalise sans aucune mesure nationale, sauf si le règlement laisse le soin aux États membres de prendre des mesures nécessaires pour que les dispositions dudit règlement puissent effectivement être appliquées. Le règlement (UE) n°2015/340 ne prévoyant pas que les autorités nationales puissent prendre des mesures nationales pour la mise en œuvre, autre que la nomination d'une autorité compétente, les paragraphes 1^{er}, 2, 3, 4, 5 et 7 de l'article 3 doivent être supprimés sous peine d'opposition formelle.

Afin de faire droit aux remarques du Conseil d'État, les paragraphes en cause ont été supprimés par amendement gouvernemental.

Dans son avis complémentaire du Conseil d'État du 13 octobre 2020, ce dernier a constaté que l'amendement a supprimé les dispositions en question, permettant ainsi au Conseil d'État de lever les oppositions formelles y relatives.

Article 4

L'article 4 prévoit l'octroi en faveur des agents de l'Administration de la navigation aérienne d'une prime de formation aéronautique dont les modalités sont arrêtées par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État note dans son avis du 15 février 2019 que les primes récurrentes constituent des charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice, ce qui requiert que les modalités d'octroi et le montant maximum de ces primes soient fixés par la loi, en vertu de l'article 99 de la Constitution. Le Conseil d'État constate que les modalités d'octroi sont correctement fixées à l'alinéa 2 de l'article sous revue, mais que la loi en projet omet de fixer le montant maximum, ce à quoi il doit s'opposer de manière formelle.

Par amendement gouvernemental, l'article 4 est remplacé par un nouvel article 4 libellé comme suit :

« Art. 4. Primes des contrôleurs aériens

(1) Une prime aéronautique mensuelle pensionnable est allouée aux agents chargés des fonctions de contrôleur aérien auprès de l'Administration de la navigation aérienne.

L'allocation de cette prime est échelonnée comme suit :

- allocation de 30 points indiciaires à partir du premier jour du mois suivant la date de la délivrance d'une licence de contrôleur aérien stagiaire ; et**
- majoration de la prime de 45 points indiciaires à partir du premier jour du mois suivant la date de la délivrance d'une licence de contrôleur aérien.**

La valeur du point indiciaire est fixée conformément à l'article 2, paragraphe 4, point 1°, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

(2) Une prime d'examineur de 15 points indiciaires mensuelle non pensionnable est allouée aux agents chargés des fonctions de contrôleur aérien auprès de l'Administration de la navigation aérienne à partir du premier jour du mois suivant l'inscription d'une des mentions d'évaluateur ou d'examineur sur leur licence.

La valeur du point indiciaire est fixée conformément à l'article 2, paragraphe 4, point 2°, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

(3) Les primes allouées en vertu des paragraphes 1^{er} et 2 sont calculées proportionnellement au degré de la tâche des agents.

(4) Les primes allouées en vertu des paragraphes 1^{er} et 2 sont allouées par décision du ministre, sur proposition du Directeur de l'Administration de la navigation aérienne.

(5) En cas de perte de licence pour des raisons médicales et/ou opérationnelles dûment constatées, l'allocation de la prime aéronautique est maintenue et échelonnée comme suit :

- 40 points indiciaires si l'agent ayant perdu sa licence a entre 15 et 20 années de service sous licence de contrôleur aérien ;**
- 60 points indiciaires si l'agent ayant perdu sa licence a entre 21 et 25 années de service sous licence de contrôleur aérien ; et**
- 75 points indiciaires si l'agent ayant perdu sa licence a plus de 25 années de service sous licence de contrôleur aérien.**

Le calcul des années de service débute à la date d'obtention de la licence de contrôleur aérien. Pour les agents chargés des fonctions de contrôleur aérien recrutés auprès de l'Administration de la navigation aérienne avant l'introduction des licences de contrôleurs aériens en

2011, le calcul des années de service débute à la date de nomination définitive.

Pour pouvoir bénéficier du maintien de la prime aéronautique tel que prévu par le présent paragraphe, l'agent doit rester affecté à l'Administration de la navigation aérienne sur des postes déterminés ou être détaché auprès de la Direction de l'aviation civile. »

Il ressort des amendements gouvernementaux que le libellé initial de cet article est modifié pour tenir compte des négociations avec les représentations des contrôleurs aériens afin de revaloriser leur carrière.

En effet, afin de pouvoir exercer, le contrôleur aérien doit posséder une licence. Celle-ci lui est délivrée au Luxembourg par la Direction de l'Aviation Civile (DAC) selon des critères précis relevant de la réglementation nationale, européenne (UE, EASA) et internationale (OACI). La formation de base du contrôleur aérien comprend deux phases :

1. « Initial Training » : avec le « basic training », phase théorique qui permet au candidat de se familiariser avec l'aéronautique et son futur environnement de travail, et le « rating training », phase de formation proprement dite, pendant laquelle le candidat se spécialise en contrôleur aérien tour ou approche ;

2. « Unit Training » : permet au candidat d'exercer sous la supervision d'un OJTI (On the Job Training Instructor). À l'issue de cette seconde phase le candidat obtient sa licence européenne de contrôleur aérien.

En plus de cette formation, pour obtenir et garder cette licence, le candidat doit démontrer un niveau d'expression et de compréhension de la langue anglaise satisfaisant (niveaux requis sont fixés par réglementation). Les candidats doivent également suivre un plan de formation tel qu'agrée par la Direction de l'aviation civile et des cours de mise à jour sont obligatoires tous les trois ans (« refresher training »).

Pour ces raisons, dès 2009, année de la transposition de la directive 2006/23/CE concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne, des discussions furent entamées entre les représentations du personnel du contrôle aérien et le Ministre des Transports afin de tenir compte des exigences réglementaires et de déterminer les possibilités d'amélioration de la carrière concernée. Ces discussions aboutirent en 2011 à la création d'une prime de formation non pensionnable au profit de 5 des fonctionnaires exerçant le métier de contrôleur aérien auprès de l'Administration de la navigation aérienne (ci-après « ANA »).

En plus de ces obligations liées à la formation, pour pouvoir exercer, le contrôleur doit posséder une licence. La délivrance de cette licence nécessite au préalable l'obtention d'une attestation médicale, certifiant les capacités physiques et mentales nécessaires à l'exercice des fonctions de contrôleur aérien. Ces attestations médicales sont délivrées par la Section de Médecine Aéronautique (SMA) auprès de la Direction de l'Aviation Civile, le choix du médecin étant limité à la liste des médecins examinateurs (MEA) agréés.

Les attestations médicales sont valides pour une durée de vingt-quatre mois à compter de la date de l'examen médical jusqu'à ce que les contrôleurs de la circulation aérienne atteignent l'âge de 40 ans, et pour une durée de douze

mois au-delà de cet âge. L'attestation médicale peut être retirée à tout moment si l'état de santé du détenteur l'exige, entraînant le retrait immédiat de la licence du contrôleur aérien et donc l'impossibilité pour l'agent d'exercer son métier.

Les contraintes que sont une formation longue et exigeante ainsi qu'un suivi médical rigoureux, portent préjudice en termes d'attractivité à la carrière du contrôleur aérien par rapport aux autres carrières de la catégorie de traitement B. L'ANA rencontre des difficultés de recrutement, et pour maintenir un contrôle aérien efficace à Luxembourg, il est important d'augmenter l'attractivité de la carrière, et ceci surtout en début de carrière.

Afin de tenir compte de ces contraintes, l'octroi d'une prime aéronautique pensionnable de 75 points indiciaires a été retenu. Cette dernière prend en compte les deux volets contraignants que sont la formation et les aptitudes médicales. Ainsi un contrôleur aérien, dès l'obtention de sa licence lui permettant d'exercer sous la supervision d'un OJTI, se verra octroyer une prime de 30 points indiciaires. Cela permet de prendre en compte la double contrainte liée au métier de contrôleur aérien dès l'entrée en service de l'agent. Cette prime aéronautique est échelonnée pour prendre en compte l'acquis qui permet à un contrôleur d'exercer son métier de manière autonome.

Le premier point fixe le principe de l'octroi d'une prime de 30 points indiciaires dès l'obtention d'une licence de stagiaire, c'est-à-dire après la fin de la période de formation initiale.

Dès l'obtention d'une licence de contrôleur aérien, c'est-à-dire après la seconde phase de formation, où le contrôleur exerce sous la supervision d'un examinateur, le contrôleur se verra octroyer une prime de 45 points indiciaires.

La formation de nouveaux contrôleurs aériens est basée en grande partie sur la pratique où un examinateur surveille le travail des stagiaires. C'est grâce à l'engagement des contrôleurs expérimentés que les « nouveaux » peuvent acquérir le savoir-faire pour exercer pleinement leur métier. Aucun contrôleur ne peut être obligé de prendre cette responsabilité supplémentaire, qui reste pourtant nécessaire pour la formation des nouveaux contrôleurs. Ainsi, pour prendre en compte cet engagement volontaire des contrôleurs, une prime non pensionnable d'examineur de 15 points indiciaires est créée.

La prime de formation telle qu'elle existe actuellement n'est allouée qu'aux fonctionnaires. Suivant le nouveau mécanisme, la prime réduite pourra être allouée à tout agent de l'ANA exerçant le métier de contrôleur aérien, quel que soit son statut (fonctionnaire ou employé).

Le contrôleur aérien est dans une situation particulière où il peut se voir retirer sa licence sur décision médicale et/ou opérationnelles indépendantes de sa volonté, qui *de facto* l'empêchent d'exercer son métier. Ce cas de figure est pris en compte par certains pays européens en mettant en place un dispositif « perte de licence » pour raisons médicales et/ou opérationnelles indépendantes de la volonté de l'agent. Ce dispositif maintient une partie de la prime aéronautique au profit du contrôleur qui médicalement ne peut plus exercer son métier, mais qui peut valoriser son expérience au sein de son administration ou de la Direction de l'aviation civile. Au près de l'ANA, l'expérience de ces agents pourrait être utile notamment au sein des services certification ou aéroport, tels que fixés par l'organigramme de l'ANA. Suivant

le règlement grand-ducal du 29 janvier 2019 déterminant l'organisation de l'Administration de la navigation aérienne, le département certification de l'ANA regroupe ces compétences. Ce dispositif « perte de licence » permet d'assurer une certaine garantie de stabilité à cette carrière et d'augmenter ainsi son attractivité.

Dans son avis complémentaire du 13 octobre 2020, le Conseil d'État a constaté que l'intitulé de l'article a été changé ; les termes « Rémunération des contrôleurs aériens » ayant été remplacés par ceux de « Primes des contrôleurs aériens ».

L'article 4, dans sa version amendée, introduit deux primes en faveur des contrôleurs aériens. Il s'agit d'une prime pensionnable, dite « prime aéronautique » (paragraphe 1^{er}) et d'une prime non pensionnable, dite « prime d'examineur » (paragraphe 2).

D'après le commentaire de l'amendement, l'introduction des primes en question et leur configuration relèvent du choix politique des auteurs, lequel le Conseil d'État n'entend pas commenter.

Étant donné que désormais tous les paramètres des primes en question figurent dans la loi en projet, l'opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis du 15 février 2019 à l'égard de l'article 4 du projet de loi initial n'a plus lieu d'être et peut être levée.

Les deux nouvelles primes appellent de la part du Conseil d'État les observations qui suivent.

Quant à la prime aéronautique

À l'heure actuelle, il existe déjà, en faveur des contrôleurs aériens, une prime, non pensionnable, dite « prime de formation aéronautique ». Cette prime a été créée par le règlement grand-ducal du 30 juillet 2011 portant introduction d'une prime de formation aéronautique au profit des fonctionnaires exerçant le métier de contrôleur aérien auprès de l'Administration de la navigation aérienne, ledit règlement grand-ducal tirant sa base légale de l'article 10 de la loi précitée du 16 août 2010. Le montant maximal de la prime de formation aéronautique, actuellement en vigueur, s'élève à 60 points indiciaires. L'échelonnement de la nouvelle prime aéronautique est très comparable.

La configuration de la nouvelle prime dénote toutefois trois différences majeures par rapport à la configuration de la prime de formation aéronautique de 2011, actuellement en vigueur.

En premier lieu, le cercle des bénéficiaires de la nouvelle prime aéronautique est élargi à tous les agents chargés des fonctions de contrôleur aérien auprès de l'Administration de la navigation aérienne, y compris les employés de l'État, tandis que la prime de formation aéronautique, actuellement en vigueur, est réservée aux seuls fonctionnaires.

En deuxième lieu, la nouvelle prime aéronautique devient pensionnable.

En troisième lieu, la nouvelle prime aéronautique est maintenue sous certaines conditions à son bénéficiaire, même lorsque celui-ci ne remplit plus les fonctions de contrôleur aérien.

Sans vouloir commenter les choix politiques qui sont sous-jacents à la configuration de la nouvelle prime aéronautique, le Conseil d'État voudrait exprimer les observations qui suivent.

En ce qui concerne le caractère pensionnable de certaines primes déterminées, le Conseil d'État aurait souhaité, dans un souci de transparence, qu'il eût été procédé à un inventaire détaillé et complet de tous les éléments pensionnables et à l'élaboration d'un vrai « critère de pensionnabilité » qui permettrait, dans l'ensemble de la fonction publique, de décider, pour tout élément du traitement ou du salaire, si un élément donné est pensionnable ou non. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, à son avis du 21 janvier 2014 relatif au projet de loi instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

Pour ce qui est du maintien de la nouvelle prime aéronautique en faveur des bénéficiaires qui n'exercent plus la fonction de contrôleur aérien (paragraphe 5), le Conseil d'État voudrait relever qu'en règle générale, les primes sont liées à l'exercice d'une charge exceptionnelle, à l'exposition à un risque majeur ou à la sujétion à une contrainte extraordinaire. Le droit à la prime s'éteint généralement lorsque les causes qui ont justifié son octroi viennent à disparaître.

Plus substantiellement, pour pouvoir bénéficier du maintien de la prime aéronautique, « l'agent doit rester affecté à l'Administration de la navigation aérienne sur des postes déterminés ou être détaché auprès de la Direction de l'aviation civile ». À cet égard, le Conseil d'État est à se demander ce qu'il y a lieu d'entendre par « postes déterminés ». Qui, en effet, détermine les postes en question ? Si ces postes sont déterminés de manière limitative et qu'ils sont tous occupés, qu'en sera-t-il du maintien de la prime de l'agent qui remplit les autres conditions du maintien, mais pour lequel aucun « poste déterminé » n'est libre ? Le défaut de précision de la notion de « postes déterminés » étant source d'insécurité juridique, le Conseil d'État est amené à émettre une opposition formelle à l'égard de cette notion. Il s'interroge par ailleurs sur la plus-value de la notion de « postes déterminés ».

Quant à la prime d'examineur

La prime d'examineur, déjà prise en compte dans l'échelonnement de la prime de formation aéronautique prévue par le règlement grand-ducal précité du 30 juillet 2011, est élargie aux employés de l'État. Elle n'est ni pensionnable ni ne peut être maintenue en faveur de son bénéficiaire lorsque celui-ci n'exerce plus les fonctions de contrôleur aérien.

Cet élargissement de la prime d'examineur au profit des employés de l'État, qui relève du choix politique, est justifié de la manière suivante : « C'est grâce à l'engagement des contrôleurs expérimentés que les 'nouveaux' peuvent acquérir le savoir-faire pour exercer pleinement leur métier. Aucun contrôleur ne peut être obligé de prendre cette responsabilité supplémentaire, qui reste pourtant nécessaire pour la formation des nouveaux contrôleurs. Ainsi pour prendre en compte cet engagement volontaire des contrôleurs, une prime non pensionnable d'examineur de 15 points indiciaires est créée. »

L'amendement n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État ayant estimé dans son avis complémentaire que le défaut de précision de la notion de « postes déterminés » est source d'insécurité juridique et ayant par conséquent émis une opposition formelle à l'égard de cette notion, il est proposé de remplacer par un amendement gouvernemental les termes « sur des postes déterminés » par « au sein du département certification ou au sein du département de la circulation aérienne ».

Il est rappelé que ce dispositif exceptionnel de maintien d'une partie de la prime aéronautique doit permettre de valoriser l'expérience du contrôleur, qui médicalement ne peut plus exercer son métier, au sein de son administration ou de la Direction de l'aviation civile. Cette expérience spécifique ne peut servir que dans certains départements de l'administration et il y a lieu de les énumérer limitativement dans le cadre du projet de loi. Cette façon de procéder permet d'encadrer les possibilités d'affectation du contrôleur, et donc de s'assurer que le travail effectué par celui-ci justifie le maintien de la prime, tout en laissant une certaine latitude au chef d'administration pour lui permettre de gérer ses services en fonction de leur besoin.

Ainsi, même si le contrôleur ne peut plus exercer des missions opérationnelles dans le département de la circulation aérienne, son expérience pourrait être mise au service des missions de planification et d'étude dont est chargé ce département.

Il en va de même du département certification qui s'assure du maintien des certifications de l'administration, en particulier celle de prestataire de services de navigation aérienne. Les connaissances d'un contrôleur aérien pourraient être un atout pour remplir les missions de ce département.

Dans son deuxième avis complémentaire du 9 mars 2021, le Conseil d'État constate que l'article 4, paragraphe 5, alinéa 3, dans sa teneur amendée, prévoit désormais l'affectation de l'agent à l'un de deux départements précis de l'Administration de la navigation aérienne. Ceci permet ainsi au Conseil d'État de lever son opposition formelle y relative. Ce dernier demande toutefois aux auteurs de désigner le « département de la circulation aérienne » en employant la terminologie de mise en la matière, pour écrire « département du contrôle de la circulation aérienne ».

La commission parlementaire décide d'y faire droit.

Article 5

L'article 5 reprend l'article 11 de la loi modifiée du 16 août 2010 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et transposant la directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 du Parlement européen et du Conseil concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne. Il fixe les sanctions applicables aux prestataires de services de navigation aérienne.

Le Conseil d'État constate dans son avis du 15 février 2019 avoir déjà formulé à trois reprises ses observations au sujet de cet article, deux fois lors de la procédure d'adoption de la loi précitée du 16 août 2010 et une fois lors de l'adoption de la loi du 14 mars 2017 modifiant la loi précitée du 16 août 2010.

Il réitère une nouvelle fois ses remarques¹ concernant le fait que le système de sanctions administratives prévues n'est pas envisageable, alors qu'une administration ne peut pas infliger une sanction administrative à une autre administration. Le Conseil d'État aurait préféré un régime de sanctions disciplinaires.

Il ressort des amendements gouvernementaux que le présent projet de loi intervient dans le cadre de la fixation des sanctions administratives prononcées à l'encontre des prestataires de services de navigation aérienne en cas de non-respect des obligations européennes relatives à la sécurité aérienne.

Lors d'un audit en septembre 2013, l'Agence européenne pour la sécurité aérienne (AESA) a relevé l'absence de possibilités pour l'autorité de surveillance de sanctionner les prestataires de services de navigation aérienne en cas de non-respect des réglementations européennes en matière de sécurité aérienne, ce qui constitue une non-conformité du Luxembourg par rapport à la législation européenne et internationale.

Afin de régulariser cette situation de non-conformité, des sanctions applicables aux prestataires de services de navigation aérienne avaient été fixées par voie législative.

Les dispositions existantes de l'article 11 seront reprises dans le nouvel article 5 du projet de loi afin de maintenir la conformité à la réglementation européenne en la matière.

Dans son avis complémentaire du Conseil d'État du 13 octobre 2020, ce dernier a constaté que l'amendement prend en compte les observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État dans son avis du 15 février 2019 et n'appelle pas d'observation.

Article 6

L'article 6 abroge la loi du 16 août 2010.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 15 février 2019.

Par amendement gouvernemental, il est décidé de supprimer l'alinéa 2, puisqu'il s'agit de la formule de promulgation qui n'est ajoutée qu'après l'adoption formelle du projet et avant soumission à la signature du Grand-Duc.

¹ « À cet égard, le Conseil d'État tient à réitérer ici sa remarque faite dans ses avis du 18 décembre 2009 et 4 mai 2010, à savoir « que les sanctions administratives prévues par le projet de loi correspondent à la situation où les prestataires de services aériens seraient, en raison d'une libéralisation du marché, des agents économiques privés. Or, les services visés par le texte sous avis sont actuellement assurés par l'Administration de la navigation aérienne. Eu égard à cet état de fait, le Conseil d'État aurait préféré un régime se fondant sur l'application de sanctions disciplinaires, d'ailleurs déjà existant dans la Fonction publique, aux agents enfreignant la loi. Le système de sanctions inventé par les auteurs du projet sous examen n'est de toute façon pas envisageable dans la mesure où une administration ne peut pas infliger une sanction administrative à une autre administration, étant donné que par définition ces entités ne sont pas dotées de la personnalité juridique ». »

Dans l'avis complémentaire du Conseil d'État du 13 octobre 2020, ce dernier a constaté que l'amendement prend en compte les observations d'ordre légistique formulées par la Haute Corporation dans son avis du 15 février 2019 et n'appelle pas d'observation.

Articles 7 et 8

Par voie d'amendement gouvernemental, deux nouveaux articles 7 et 8, libellés comme suit, sont insérés dans le projet de loi :

« Art. 7. Dispositions transitoires

(1) Les employés de l'Etat chargés des fonctions de contrôleur aérien auprès de l'Administration de la navigation aérienne, recrutés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, bénéficient, pour la période située entre soit le 1^{er} janvier 2019 soit leur entrée en service si cette dernière est postérieure au 1^{er} janvier 2019 et jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi, des deux primes suivantes :

a) une prime de formation aéronautique mensuelle non pensionnable dont l'allocation est échelonnée comme suit :

i. allocation d'une prime de 30 points indiciaires à partir du premier jour du mois suivant la date de la délivrance d'une licence de contrôleur aérien ;

ii. majoration de la prime de 15 points indiciaires après avoir réussi la formation au poste d'évaluateur ou d'examineur ; et

iii. nouvelle majoration de la prime de 15 points indiciaires à partir du premier jour du mois suivant la date de la délivrance d'une deuxième qualification (TWR ou APP) portée sur la licence de contrôleur aérien.

b) une prime médicale mensuelle non pensionnable de 30 points indiciaires.

La valeur du point indiciaire est fixée conformément à l'article 2, paragraphe 4, point 2°, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

(2) Pour les agents tombant sous le champ d'application de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, la prime aéronautique est prise en compte pour la détermination du dernier traitement pensionnable à raison d'un soixantième par mois de service presté à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 8. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à l'exception de l'article 7, paragraphe 1^{er}, qui produira ses effets au 1^{er} janvier 2019. ».

En effet, au début de l'année 2019, deux agents de l'ANA exerçant comme contrôleurs aériens ont été recrutés sous le statut d'employé d'État. Et d'autres personnes sont en cours de recrutement actuellement.

Ces employés exercent le même métier que leurs collègues fonctionnaires, sous les mêmes conditions et avec la même responsabilité, de sorte qu'il est prévu de les faire bénéficier des mêmes primes dès leur entrée en service.

Ainsi la période transitoire permet d'allouer les primes de formation aéronautique et médicale aux agents qui ne peuvent pas en bénéficier, alors que seuls les fonctionnaires sont visés par le texte actuel. Certains agents ont déjà été recrutés, d'autres sont en cours de recrutement et pourraient entrer en service avant l'adoption de la présente loi, dès lors la rétroactivité de cette disposition est expressément prévue pour leur permettre d'avoir les mêmes conditions de revenus sans distinction de leur statut.

La caractère pensionnable de la prime aéronautique a pour conséquence la revalorisation des pensions des contrôleurs aériens. Pour les agents tombant dans le régime de pension spécial transitoire, le bénéfice de cette revalorisation fera l'objet d'un lissage dans le paiement des pensions sur une durée de 5 années à compter de l'entrée en vigueur de la réforme, comme cela est d'usage dans les cas de recalcul ou de reclassement. Ce lissage ne concerne que la partie liée à la prime et non la pension de base en tant que telle.

Dans son avis complémentaire du 13 octobre 2020, le Conseil d'État constate que la loi modifiée du 16 août 2010 n'applique la prime aéronautique qu'aux fonctionnaires. La loi en projet, en visant les « agents » contrôleurs aériens, entend s'assurer que les employés de l'État puissent également en bénéficier. Les contrôleurs aériens employés de l'État recevront donc à compter de l'entrée en vigueur de la loi en projet les mêmes primes que celles applicables aux contrôleurs aériens ayant le statut de fonctionnaire.

Dans un souci d'équité entre les contrôleurs aériens ayant bénéficié de la prime en raison de leur statut de fonctionnaire et les contrôleurs aériens n'en ayant pas bénéficié en raison de leur statut d'employé, l'amendement propose d'octroyer une prime temporaire aux employés de l'État pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2019 et l'entrée en vigueur de la loi. Les auteurs indiquent au commentaire de l'amendement sous revue que c'est en effet à compter du 1^{er} janvier 2019 que des contrôleurs aériens ayant le statut d'employé ont été recrutés.

Aux fins d'une meilleure intelligibilité du texte proposé, il conviendrait de libeller l'article 7, paragraphe 1^{er}, comme suit :

« Les employés de l'État chargés des fonctions de contrôleur aérien auprès de l'Administration de la navigation aérienne et recrutés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, bénéficient, pour la période à compter du 1^{er} janvier 2019 ou de leur entrée en service si celle-ci est postérieure jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi, des deux primes suivantes [...]. »

En outre, le Conseil d'État donne à considérer qu'il est superfétatoire de prévoir expressément au paragraphe 1^{er} que la valeur du point indiciaire pour les primes temporaires est fixée conformément à l'article 2, paragraphe 4, point 1^o, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

L'amendement n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

La membres de la commission parlementaire décident de reprendre toutes les suggestions du Conseil d'État.

La commission convient qu'un projet de rapport est à rédiger dans les meilleurs délais.

6. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Sonnetti

Le Président de la Commission de la Mobilité et des
Travaux publics,
Carlo Back