

N° 5742⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant

- a) création de l'Administration de la navigation aérienne
- b) modification de
 - la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
 - 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;
 - 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;
- c) abrogation de la loi modifiée du 26 juillet 1975 portant création de l'administration de l'Aéroport

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(4.10.2007)

Par lettre du 11 juin 2007, Monsieur Lucien Lux, ministre des Transports, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Ce projet a pour but d'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“ adopté en mars 2004, en vue d'une amélioration et d'un renforcement de la sécurité de l'espace aérien européen, ainsi que de l'augmentation de l'efficacité globale des services de navigation aérienne au Luxembourg.

Ce ciel unique européen repose sur une séparation claire entre les prestataires de services de navigation aérienne et l'autorité de surveillance nationale.

Le projet de loi traduit la décision du Conseil de Gouvernement du 11 juin 2004 d'opérer un départage clair entre le rôle de régulateur et de superviseur, d'un côté, et celui de prestataire de services, d'un autre côté, et d'ajuster la répartition des responsabilités entre la Direction de l'Aviation civile et la future Administration de la Navigation Aérienne en conséquence.

La Chambre des Députés, par une motion adoptée le 1er mars 2006, s'est ralliée à cette position en „confirmant le Gouvernement dans sa volonté de veiller dans le domaine de l'aviation civile à une distinction nette entre les fonctions normatives et de contrôle, d'une part, et celles relatives aux prestations de services, d'autre part ...“.

Le règlement européen sur la fourniture de services impose des contraintes de transparence comptable et de tarification au prestataire de services de navigation aérienne que l'actuelle Administration

de l'Aéroport doit respecter afin de pouvoir être certifiée par la Direction de l'Aviation civile. En effet, les services de navigation aérienne fournis par celle-ci devront être soumis à une certification par la Direction de l'Aviation civile, en tant qu'autorité de surveillance nationale („NSA“).

L'Etat désigne la nouvelle Administration de la Navigation Aérienne comme prestataire intégré et exclusif de services de navigation aérienne terminaux à l'aéroport de Luxembourg.

A cette fin, l'Administration de la Navigation Aérienne doit être certifiée et supervisée par l'autorité de surveillance nationale conformément aux exigences communautaires.

Suite à une large consultation qui avait eu lieu avec les partenaires sociaux et la Commission européenne, le Conseil de Gouvernement s'est prononcé le 1er décembre 2006 en faveur de l'organisation de l'actuelle Administration de l'Aéroport sous forme de service de l'Etat à gestion séparée afin de répondre aux exigences communautaires d'indépendance, de transparence et de responsabilité en matière comptable et financière.

La loi en projet vise donc, d'une part, à départager clairement les missions de Lux-Airport et celles de la future Administration de la Navigation Aérienne, et, d'autre part, à clarifier le rôle de la direction de l'Aviation civile qui assume les fonctions d'autorité nationale de surveillance pour la mise en oeuvre du ciel unique européen.

*

I. OBJET DU PROJET **(Article 1er du projet de loi)**

2. Il est proposé de créer l'Administration de la Navigation Aérienne de Luxembourg (ANA), en remplacement de l'Administration de l'aéroport, qui avait été instituée par la loi du 26 juillet 1975 abrogée par le présent projet.

L'article 20 paragraphe 2 du projet fait de cette administration un service de l'Etat à gestion séparée dépendant du ministère des Transports.

Selon l'exposé des motifs, 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.

Le système de tarification des services de navigation aérienne à mettre en place implique que le prestataire de services de navigation aérienne doit se financer par des redevances à payer par les usagers. Le système de la tarification des coûts est fortement encadré. Ainsi, le coût des différents services de navigation aérienne doit être fixé séparément pour chaque service, les subventions croisées entre services de navigation aérienne ne sont justifiées que pour des raisons objectives et la transparence de l'assiette des coûts doit être assurée.

2bis. Un règlement grand-ducal du 3 février 2006 fixe les règles de la gestion financière et comptable applicables aux services de l'Etat à gestion séparée ainsi que les modalités du contrôle de cette gestion.

Mais le projet de loi ne renvoie pas à ce règlement, pas plus qu'il ne définit ni la notion de „service de l'Etat à gestion séparée“, ni les moyens d'arriver à un autofinancement dans la mesure où tel est le but de la création d'un service à gestion séparée.

Le projet de loi remanié No 5273 institue des redevances d'aéroport et des redevances de services de navigation aérienne, telles que les redevances d'atterrissage, les redevances de stationnement, les redevances de vol de nuit, les redevances de passager, les redevances d'approche, les redevances de sûreté et toute autre redevance qui s'imposerait pour assurer l'exploitation aéroportuaire.

Ces redevances seront partagées entre la société de l'aéroport de Luxembourg S.A. (Lux-Airport S.A.) et l'Administration de la navigation aérienne (ANA).

La CEP•L renvoie à ce titre à ses remarques formulées dans son avis relatif au projet de loi remanié No 5273.

La CEP•L se demande en outre si l'autofinancement de l'ANA repose entièrement ou de façon substantielle sur ces redevances. Dans l'affirmative, qu'arrivera-t-il si le présent projet de loi est adopté avant le projet de loi No 5273? Même si l'adoption des deux projets de loi était simultanée, des dispositions transitoires auraient dû être prévues dans le présent projet dans l'attente que l'ANA s'autofinance réellement.

2ter. Enfin, la CEP•L regrette néanmoins cette juxtaposition de texte sans aucun renvoi de l'un à l'autre, ce qui crée un manque de transparence certain.

Elle aurait préféré que soient centralisées dans un texte unique toutes les dispositions applicables dans l'enceinte de l'aéroport, ce dans un souci de clarté, de transparence et de sécurité juridiques.

A défaut, les différents textes doivent indiquer les dispositions qui sont liées à celles d'autres textes.

*

II. MISSIONS DE LA NOUVELLE ADMINISTRATION

Liste exhaustive de ses missions (Article 2 du projet de loi)

3. Le projet avisé énumère avec précision les différentes missions dévolues à l'ANA:
- a.) d'assurer la gestion du trafic aérien (ATM) dans l'espace aérien luxembourgeois et dans l'espace aérien limitrophe pour lequel des délégations de services ont été établies par les centres de contrôle aérien compétents;
 - b.) d'assurer le fonctionnement opérationnel de l'aéroport ainsi que le respect des servitudes liées à la navigation aérienne;
 - c.) d'assurer une couverture adéquate de radionavigation, de guidage radar et de communications aéronautiques pour l'espace aérien à gérer, ainsi que d'exploiter et d'entretenir ces installations;
 - d.) de développer et de mettre en oeuvre un programme de gestion de la sécurité et de la qualité;
 - e.) d'accélérer et de régulariser la circulation aérienne;
 - f.) d'empêcher les abordages entre aéronefs;
 - g.) d'empêcher les collisions entre les aéronefs sur l'aire de manoeuvre et les obstacles se trouvant sur cette aire;
 - h.) de fournir les avis et les renseignements utiles à l'exécution sûre et efficace des vols;
 - i.) d'intervenir en cas d'accident ou d'incident d'aéronef survenu à l'aéroport de Luxembourg et ses abords immédiats;
 - j.) de fournir des informations aéronautiques, d'effectuer les opérations préliminaires de départ et les formalités d'arrivée des aéronefs;
 - k.) d'alerter les organismes appropriés lorsque des aéronefs ont besoin de l'aide des organismes de recherche et de sauvetage, et de prêter à ces organismes le concours nécessaire;
 - l.) de fournir une assistance météorologique à la navigation aérienne, de gérer et d'assurer la diffusion des données climatologiques et de fournir les services incombant à la météorologie nationale;
 - m.) d'assurer le respect des trajectoires des aéronefs et le mesurage du bruit;
 - n.) d'assurer l'exploitation et le traitement d'un système d'enregistrement des télécommunications aéronautiques dans la bande des fréquences aéronautiques, les communications téléphoniques et les images radar;
 - o.) d'assurer l'entretien et la maintenance courants des pistes, des voies de circulation ainsi que du balisage lumineux;
 - p.) d'assurer le fauchage des zones vertes;
 - q.) d'assurer l'archivage et le traitement des données en relation avec toutes les missions énumérées ci-dessus, ainsi que la facturation des services rémunérateurs prestés;
 - r.) d'assurer la gestion du réseau informatique;

- s.) d'assurer la distribution en énergie électrique des installations de l'administration;
- t.) de fournir à la Direction de l'aviation civile et à l'organisme désigné à l'article 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, toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

4. Les missions de Lux-Airport sont définies par 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.

L'article 15 du projet avisé vient compléter cette loi en confiant à Lux-Airport l'exploitation technique et commerciale de l'aérodrome, sans préjudice des missions dévolues à l'ANA.

Selon les auteurs, le projet entend départager les missions de Lux-Airport, société anonyme, et celles de l'ANA. Il clarifie que Lux-Airport assure une mission générale d'exploitation technique et commerciale de l'aéroport à côté de l'ANA pour toutes les missions qui ne sont pas spécifiquement réservées à celle-ci.

4bis. La CEP•L relève que le terme „aérodrome“ désigne seulement le terrain aménagé pour le décollage et l'atterrissage des avions (Source: Le Petit Robert, dictionnaire de la langue française).

Tandis que le terme „aéroport“ est plus large et vise l'ensemble des installations nécessaires au trafic aérien: l'aérodrome, l'aérogare, les ateliers, etc. (même source).

Le texte du projet de loi est donc en contradiction avec le commentaire des articles et la CEP•L se demande si le terme „aéroport“ n'est pas le terme le plus approprié.

5. L'article 18 du projet confirme au niveau des missions de la Direction de l'Aviation civile le rôle de celle-ci en tant qu'autorité de surveillance nationale dans la mise en oeuvre du ciel unique européen.

Un organigramme interne non défini (Article 3 du projet de loi)

6. Le texte projeté énonce que l'ANA se dotera d'un organigramme interne pour accomplir ses missions.

7. Le projet de loi se contente de créer l'Administration et laisse celle-ci libre de s'organiser en différents services. En principe, la loi portant création d'une administration prévoit également sa structure et sa subdivision en différents services.

Ainsi la loi modifiée du 26 juillet 1975 portant création de l'administration de l'Aéroport définit-elle les différents services de l'Administration de l'aéroport: le service du contrôle de la circulation aérienne, le service des opérations aéronautiques, le service météorologique, le service radiotechnique, le service électrotechnique, le service incendie et sauvetage, le service administratif.

Un règlement grand-ducal spécifie les attributions et les compétences des différents services.

Il apparaît d'autant plus regrettable que le projet de loi ne remplisse pas son rôle de loi organique, alors que certains articles du projet de loi font référence à tel ou tel service de l'ANA. Par exemple, l'article 11 mentionne le service incendie. De même, l'article 6 du projet de loi institue des chefs de service et chefs de service adjoint.

La CEP•L préconise donc que les différents services de l'ANA soient créés par la loi elle-même, tandis que leurs attributions pourront être fixées par un règlement grand-ducal à prendre en exécution de la nouvelle loi.

Possible recours à des prestataires de service externe (Article 4 du projet de loi)

8. En vue de l'exécution de ses nouvelles missions, le projet avisé autorise l'administration à conclure des conventions avec des personnes physiques ou morales de droit public ou privé et à coopérer, voire à recourir à d'autres prestataires de services de navigation aérienne d'un autre Etat

membre de la Communauté européenne ainsi qu'à adhérer à des organisations nationales ou internationales.

Dans la mesure où l'administration ne dispose pas de spécialistes en nombre ou qualité suffisants pour accomplir ses missions, le directeur peut, après avoir été autorisé par le ministre, confier ces missions à des experts étrangers ou à du personnel qualifié appartenant à des autorités aéronautiques étrangères ou à une société privée spécialisée, sur base de conventions contractuelles. Les contrats ainsi établis fixent la nature, les modalités et l'étendue des prestations à fournir, la durée des relations contractuelles ainsi que les rémunérations à attribuer du chef de ces prestations.

9. Il semble que le premier paragraphe soit plus général et permette la sous-traitance d'une activité entière, tandis que le deuxième paragraphe vise l'engagement de personnes au cas par cas pour telle ou telle mission à exercer individuellement. Mais les deux peuvent aboutir à des abus.

Ainsi la CEP•L rejoint-elle la Représentation du Personnel de l'Administration de l'Aéroport de Luxembourg (RPAA), dans son avis du 21 juin 2007 au sujet de l'avant-projet de loi portant création et organisation de l'ANA sous forme de service de l'Etat à gestion séparée, pour mettre en garde contre les dangers d'un outsourcing pouvant mener à une privatisation. Il serait préférable de doter cette administration des moyens en personnel qualifié pour accomplir elle-même ses nombreuses missions, qui relèvent de l'intérêt général.

*

III. TRANSMISSION PAR L'ANA DES INFORMATIONS A LA DIRECTION DE L'AVIATION CIVILE (Article 5 du projet de loi)

10. L'ANA doit fournir à la Direction de l'Aviation civile toutes les informations lui permettant un contrôle adéquat de l'application de la réglementation nationale et internationale.

10bis. La CEP•L souhaite que le projet donne une liste non limitative, mais aussi complète que possible des informations à fournir par l'ANA à la Direction de l'Aviation civile.

De plus, devrait être imposé à l'ANA de transmettre à la DAC toutes les informations que cette dernière lui demande expressément.

11. Concernant le dépouillement des enregistrements, le projet de loi donne pouvoir au directeur de l'administration de l'autoriser au cas par cas.

Le commentaire des articles nuance le pouvoir discrétionnaire du directeur puisqu'il énonce que la DAC peut demander à l'ANA d'effectuer un dépouillement.

11bis. La CEP•L demande à voir ajouter cette nuance dans le projet de loi.

*

IV. PERSONNEL DE L'ANA (Articles 5 à 12 du projet de loi)

12. Le projet prévoit que l'ANA est placée sous l'autorité d'un directeur, assisté par un directeur adjoint.

13. Le directeur et le directeur adjoint doivent être détenteurs soit du diplôme luxembourgeois de fin d'études secondaires, soit du diplôme luxembourgeois de fin d'études secondaires techniques, soit d'un certificat d'études reconnu équivalent par le ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique, et d'un titre d'ingénieur dans une spécialité en rapport avec la mission de l'administration délivré par un établissement d'enseignement supérieur après un cycle complet d'études sur place de quatre années au moins. Le diplôme d'ingénieur doit être inscrit au registre des titres étrangers.

La gestion de chacun des services découlant de l'organigramme interne de l'ANA peut être assurée par un chef de service et en cas de besoin par un chef de service adjoint, désignés par le directeur.

13bis. La loi modifiée du 26 juillet 1975 portant création de l'administration de l'aéroport subordonne la nomination aux postes de directeur ou directeur adjoint à l'accomplissement avec succès d'un stage de douze mois dans les services d'un aéroport étranger à désigner par le ministre des Transports.

Pourquoi avoir supprimé cette condition, qui semble légitime?

14. Par ailleurs, le projet définit les emplois et fonctions composant le cadre de l'ANA et introduit une carrière supérieure, qui s'avère nécessaire vu le nombre important de personnes bénéficiant d'une formation supérieure dans la carrière moyenne à engager.

La CEP•L se demande si le projet prend en compte les nouvelles exigences au niveau du personnel nécessaire dans le cadre de la gestion financière séparée.

15. Le projet de loi analysé énonce expressément que la collation des titres de chef de service et chef de service adjoint ne modifient pas le rang des fonctionnaires.

16. Dans son avis, la RPAA regrette que „Contrairement aux confirmations de la hiérarchie, l'article 9 ne garantit aucunement un traitement équitable pour les fonctionnaires prêts à assumer des responsabilités accrues en tant que chefs de service et chefs de service adjoint, fonctions qui comme stipulé actuellement entraînent la perte de la prime d'astreinte sans aucun avantage financier de remplacement“.

La CEP•L s'étonne que ces chefs de service et chefs de service adjoint n'obtiennent aucune bonification contrairement aux directeur et directeur-adjoint, qui bénéficient d'une progression au niveau des grades.

17. Les artisans et ouvriers affectés aux permanences des missions d'incendie et de sauvetage bénéficient d'une prime de 10 points.

Au vu de l'introduction projetée d'un statut unique, l'emploi du terme „ouvrier“ ne paraît plus approprié.

Par ailleurs, la CEP•L souligne que le présent projet de loi devrait régler le statut des sapeurs-pompiers professionnels de l'Etat, dont font partie les sapeurs-pompiers du service incendie et sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg.

En effet, la déclaration gouvernementale du 4 août 2004 avait relevé la nécessité d'une telle réglementation en ses termes: „Conscient de l'importance et de la qualité des services prestés par les sapeurs-pompiers professionnels relevant de l'Etat et de la Ville de Luxembourg, le Gouvernement prendra les dispositions nécessaires afin de déterminer dans un texte réglementaire la formation et les attributions de ces fonctionnaires.“

18. Le projet avisé renvoie à un règlement grand-ducal pour fixer les modalités des examens médicaux propres à l'ANA et les autres conditions de recrutement.

Par ailleurs, le projet de loi précise que la limite d'âge pour les candidats aux fonctions du service incendie et sauvetage ainsi que du service du contrôle de la circulation aérienne est fixée à vingt-sept ans.

La CEP•L déduit du commentaire des articles qu'il s'agit d'une limite maximale, mais elle est d'avis qu'elle est trop basse, ce même au vu des arguments avancés: *L'introduction d'une limite d'âge pour les candidats affectés aux missions de contrôle de la circulation aérienne résulte d'un besoin de recrutement de contrôleurs aériens et reflète la volonté de ne plus devoir écarter des candidats en cours de route notamment lors de leur formation auprès d'institutions spécialisées en la matière. En effet, non seulement la formation des futurs contrôleurs de la circulation aérienne est très coûteuse mais encore la procédure de recrutement à mettre en oeuvre implique que des vacances de poste restent inoccupées pendant une période assez longue s'étalant de six mois à un an. L'âge limite de vingt-sept ans correspond également à la limite d'âge fixée par l'institut Eurocontrol pour les futurs contrôleurs aériens recrutés pour le centre de contrôle en route de Maastricht. Cette limite d'âge est également appliquée aux candidats affectés aux missions d'incendie et de sauvetage, car il faut savoir que l'obligation de porter un appareil respiratoire n'est plus envisageable dès que le sapeur-pompier a atteint l'âge de cinquante ans.*

19. Le ministre est autorisé à procéder aux engagements supplémentaires de cinq ingénieurs techniciens.

**V. RECRUTEMENT DE DEUX SPECIALISTES SECURITE ET QUALITE
(Article 20 du projet de loi)**

20. Dans le cadre du ciel unique européen les Etats sont obligés de mettre en oeuvre des programmes systématiques et appropriés de gestion de la sécurité et de la qualité des services ATS (Air Traffic Services) pour veiller au maintien de la sécurité dans la fourniture de ces services à l'intérieur des espaces aériens et aux aéroports.

Etant donné que le prestataire de services de navigation aérienne ne dispose pas du personnel requis hautement qualifié pour assurer ces tâches prescrites par les textes communautaires, il est proposé de recourir au recrutement de ces deux spécialistes par voie du budget des recettes et des dépenses de l'Etat. Ces spécialistes occuperont les postes de „Responsable Sécurité“ et de „Responsable Qualité“.

*

**VI. REPRESENTATION DES SALAIRES AU SEIN DE
LUX-AIRPORT S.A.**

La Chambre des employés privés profite du présent projet pour relever une non-application des dispositions légales relatives à la représentation des salariés au sein des sociétés anonymes à l'encontre du personnel de Lux-Aiport.

Selon l'article L.426-1 du Code du travail, les entreprises établies au Luxembourg, qui ont la forme d'une société anonyme, et qui bénéficient d'une participation financière étatique de 25% au moins ou d'une concession de l'Etat portant sur leur activité principale, doivent prévoir des représentations salariales au sein de leur conseil d'administration.

Ce même article renvoie à un règlement grand-ducal pour désigner les sociétés remplissant ces critères. Un règlement grand-ducal du 11 août 1974 désigne ainsi CEGEDEL, LUXAIR, CLT et SES.

Comme l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg détient 499 actions de Lux-Airport S.A. et la Société de Promotion et de Développement de l'Aéroport de Luxembourg s.à.r.l. détient une action, le personnel de Lux-Aiport S.A. doit être représenté au sein de son conseil d'administration.

La CEP•L demande donc qu'un règlement grand-ducal soit pris dans les meilleurs délais afin de combler cette lacune.

*

21. Sous réserve des remarques ci-avant formulées, la CEP•L marque son accord au projet de loi susvisé.

Luxembourg, le 4 octobre 2007

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

