

Projet de loi

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

Avis complémentaire du Conseil d'État

(13 octobre 2020)

Par dépêche du 8 juin 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte des amendements était accompagné d'une note introductive, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que du texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements gouvernementaux proposés.

Considérations générales

Les amendements gouvernementaux visent à répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 15 février 2019 relatif au projet de loi sous rubrique. Ils visent de plus à introduire une prime en faveur des agents chargés des fonctions de contrôleur aérien ainsi qu'une prime additionnelle pour les agents ayant les fonctions d'évaluateur ou d'examineur inscrites sur leurs licences.

En ce qui concerne l'octroi de primes aux contrôleurs aériens, il est renvoyé à la réserve formulée par le Conseil d'État dans son avis du 18 décembre 2009 sur le projet de loi relatif aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne, devenu la loi 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 aérienne¹, que la loi en projet sous avis entend abroger.

C'est sous cette réserve que le Conseil d'État procède à l'examen des amendements au projet de loi sous avis.

¹ Avis du Conseil d'État n° 48.484 du 18 décembre 2009 sur le projet de loi relatif aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne (doc. parl. 6056⁵) : « Le Conseil d'État s'interroge encore sur les raisons qui pourraient justifier l'allocation d'une prime aux contrôleurs aériens en plus de leur traitement de fonctionnaire pour exercer une tâche qui fait partie de leur fonction normale. »

Examen des amendements

Amendement 1

Dans son avis du 15 février 2019 précité, le Conseil d'État s'était opposé formellement aux définitions figurant à l'article 2, lettres a), c), f), g) et h), de la loi en projet dans sa version initiale et en avait exigé la suppression, ces définitions entravant l'applicabilité directe du règlement (UE) 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, ci-après « règlement (UE) 2015/340 ».

L'amendement sous revue supprime les définitions en question et permet ainsi au Conseil d'État 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 la demande formulée en ce sens par le Conseil d'État, au vu du caractère superfétatoire des définitions en question.

Amendement 2

Dans son avis du 15 février 2019, le Conseil d'État s'était opposé formellement aux dispositions figurant à l'article 3, paragraphes 1^{er}, 2, 3, 4, 5 et 7, et en avait exigé la suppression, ces dispositions entravant l'applicabilité directe du règlement (UE) 2015/340.

L'amendement sous revue supprime les dispositions en question et permet ainsi au Conseil d'État de lever les oppositions formelles y relatives.

Amendement 3

L'amendement sous revue entend amender l'article 4 de la loi en projet. L'intitulé de l'article est changé de « Rémunération des contrôleurs aériens » en « Primes des contrôleurs aériens ».

Par cet amendement, les auteurs entendent rencontrer l'opposition formelle.

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, « le libellé initial de cet article est modifié pour tenir compte des négociations avec les représentations des contrôleurs aériens afin de revaloriser leur carrière ». L'introduction des primes en question et leur configuration relèvent dès lors 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 luxembourgeois².

² Doc. parl. 6461³.

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.

Les auteurs justifient cet élargissement de la prime d'examineur au profit des employés de l'État, qui relève du choix politique, 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 sous revue n'appelle pas d'autre observation.

Amendements 4 et 5

Les amendements sous revue prennent en compte les observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État dans son avis du 15 février 2019 et n'appellent pas d'observation.

Amendement 6

L'amendement sous revue vise à introduire dans la loi en projet deux articles portant respectivement les numéros 7 et 8 nouveaux, relatifs aux dispositions transitoires et à la mise en vigueur.

La loi précitée du 16 août 2010, telle que modifiée³, n'applique la prime aéronautique qu'aux fonctionnaires. La loi en projet sous examen, 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.

Observations d'ordre légistique

Amendement 3

À l'article 4, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur amendée, l'énumération sous forme de puces est à remplacer par une énumération sous forme de numérotation simple (1^o, 2^o, 3^o,...). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions des puces opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Cette observation vaut également pour ce qui concerne le paragraphe 5.

³ Loi du 14 mars 2017 portant modification de la loi 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.

À l'article 4, paragraphes 3 et 4, dans sa teneur amendée, les termes « Les primes allouées en vertu des paragraphes 1^{er} et 2 » sont à remplacer par les termes « Les primes visées aux paragraphes 1^{er} et 2 ».

À l'article 4, paragraphe 5, dans sa teneur amendée, le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter. Par ailleurs, les nombres d'années de service sont à rédiger en toutes lettres.

Toujours à l'article 4, paragraphe 5, il y a lieu de remplacer le verbe « échelonner », déjà utilisé dans un autre sens au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, par le verbe « déterminer ».

Amendement 6

À l'article 7, paragraphe 1^{er}, nouveau, il est signalé que les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations.

À l'article 7, paragraphe 1^{er}, lettre a), point iii), nouveau, il n'est pas indiqué de faire figurer des abréviations ou de mettre des termes ou des références entre parenthèses dans le dispositif.

À l'article 7, paragraphe 2, nouveau, il y a lieu d'écrire « Société nationale des chemins de fer luxembourgeois » avec une majuscule au premier substantif seulement.

À l'article 8, nouveau, le terme « produira » est à remplacer par le terme « produit ».

Texte coordonné

Les guillemets ouvrants précédant l'article 7 et les guillemets fermants figurant *in fine* du libellé de l'article 8 sont à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 13 octobre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu