

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi portant

- création de l'Administration de la Navigation Aérienne
- 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;
 - la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007;
- et abrogation de la loi modifiée du 26 juillet 1975 portant création de l'administration de l'Aéroport

Par dépêche du 11 juin 2007, entrée au secrétariat de la Chambre le 14 seulement, Monsieur le Ministre des Transports a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question - qui a pour but de créer une nouvelle administration, dénommée "*Administration de la Navigation Aérienne*" et devant prendre la relève de l'Administration de l'Aéroport dont la loi organique est abrogée par l'article 23 du projet - appelle les remarques suivantes de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

QUANT A LA PROCEDURE

Dans sa lettre de saisine, Monsieur le Ministre précise qu'il lui "*appartient (sic) d'insister sur le caractère prioritaire à accorder audit texte*", et il fait état d'une "*certification ... qui devrait intervenir avant le délai imparti du 21 juin 2007*"! En d'autres termes, il est donc accordé à la Chambre un délai d'une semaine seulement pour se prononcer. Ce n'est bien sûr pas la première fois que cela arrive, et la Chambre est parfaitement consciente que le respect de délais impératifs peut contraindre les responsables à imposer aux instances consultatives une date-limite. Or, en l'occurrence, l'alinéa premier de l'exposé des motifs apprend au lecteur que la réforme envisagée serait indispensable en raison d'"*exigences communautaires*", à savoir les règlements dits du "*ciel unique européen*" - qui datent cependant tous les quatre du 20 mars 2004, donc d'il y a plus de trois ans! Dans ces conditions, l'invocation de l'urgence extrême se passe de commentaire.

Pour le reste, on aurait pu s'attendre à ce que la période des trois années dont disposaient les auteurs pour élaborer et mettre au point leurs textes aurait dû être suffisante pour présenter un dossier bien ficelé. Tel n'est toutefois pas le cas puisque la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se trouve saisie d'un "projet de loi" annoté "version 11 juin 2007", accompagné d'un exposé des motifs intitulé "avant-projet" et portant la mention "version du 4 mai 2007"! Par ailleurs, le projet comporte encore bon nombre d'erreurs: "un nouvel paragraphe" à l'article 16, "Administration de de la Navigation Aérienne" au commentaire de l'article 15, emploi du singulier au commentaire des articles "17 et 18", erreurs d'accord à l'exposé des motifs ("*La Chambre ... s'est rallié*") et au commentaire de l'article 5 ("*l'administration est tenu*") etc.

QUANT AU FOND

Comme il a été dit ci-avant, le projet sous avis se propose de créer une nouvelle administration étatique qui portera le nom de "Administration de la Navigation Aérienne", appelée à succéder à l'Administration de l'Aéroport. Aux termes de l'exposé des motifs, "*l'objectif majeur ... consiste à adapter le cadre légal de l'Administration ... aux exigences communautaires telles qu'elles résultent du paquet législatif dit du 'ciel unique européen' qui a ... pour objectif l'amélioration et le renforcement de la sécurité, la restructuration de l'espace aérien européen en fonction des flux de trafic aérien, la création de capacités supplémentaires et l'augmentation de l'efficacité globale*".

Sans vouloir entrer dans les détails, et sans vouloir retracer à cet endroit l'historique complet du dossier, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit toutefois de rappeler que le gouvernement, sous le prétexte que les directives bruxelloises ne lui laisseraient pas le choix, voulait d'abord créer un établissement public pour prendre la relève de l'Administration de l'Aéroport. Confronté à l'opposition ferme non seulement du personnel concerné et de sa représentation, mais aussi et surtout de la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, qui se basait sur l'accord salarial du 21 mars 2002, le gouvernement a abandonné son plan et, après de lon-

gues et après négociations avec les associations précitées, s'est limité à la réforme de l'administration aéroportuaire.

En conséquence - et c'est là la première observation que la Chambre a à présenter quant au fond - il devrait aller de soi que le projet sous avis corresponde, jusque dans les moindres détails, à ce qui a été discuté et retenu entre partenaires sociaux.

Or, à en croire la représentation du personnel de l'Administration de l'Aéroport, qui s'est prononcée à ce sujet dans une lettre qu'elle a adressée le 21 juin 2007 au Ministre des Transports, tel serait loin d'être le cas!

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est ni obligée ni encline à faire siennes toutes les réflexions et revendications exprimées dans ladite lettre, pour la simple raison qu'elle a pour mission la défense des intérêts de tous ses ressortissants - qui peuvent parfois ne pas être les mêmes pour tout le monde - il n'en reste pas moins qu'elle donne son entier soutien aux associations concernées pour autant qu'il s'agisse de faire respecter la parole donnée par le gouvernement. En d'autres mots, comme le Premier Ministre l'a encore dit le 4 juin 2007 en rapport avec le respect des "*critères de Maastricht*": "*Pakt ist Pakt*", et, trois semaines plus tard, au sujet de l'indépendance de la Banque Centrale Européenne: "*Vertrag ist Vertrag*".

Pour le reste, le projet appelle les remarques suivantes quant au fond (si certaines d'entre elles font double emploi avec la prise de position de la représentation du personnel, c'est dire l'importance que la Chambre y attache!)

(Auto-)Financement

A ce qu'il paraît, les règles communautaires "*en matière comptable et financière*" exigeraient la transformation de l'administration en "*service de l'Etat à gestion séparée*".

La Chambre a bien pris note de l'article 20 (2) du projet, qui complète en ce sens l'article 43 - "*Constitution des services de l'Etat à gestion séparée*" de la loi budgétaire du 22 décembre 2006, ce qui ne

l'empêche pas de demander au gouvernement de préciser clairement ce caractère spécial de la nouvelle administration à l'article 1^{er} du projet de loi qui la crée.

Dans le même contexte se pose la question des règles concrètes et détaillées qui devront être appliquées en matière de gestion financière. En effet, il ne suffit pas de créer expressis verbis un service à gestion séparée, mais il faut en même temps, c'est-à-dire dans le même texte, définir les règles de la gestion financière et comptable ainsi que les modalités du contrôle de celle-ci.

Finalement, il paraît que l'autofinancement de la nouvelle administration ne soit pas garanti. La Chambre fait sienne les appréhensions que la représentation du personnel a exprimées à ce sujet.

Organigramme

C'est avec stupéfaction que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend connaissance des articles 2 et 3 du projet. Alors que l'article 2 énumère sous vingt lettres (de a à t) les missions de l'Administration de la Navigation Aérienne, l'article 3 se borne à disposer que "*l'administration ... se dotera d'un organigramme interne pour gérer les missions*"!

Hormis le fait qu'un organigramme "*externe*" ne ferait pas beaucoup de sens, et que des missions sont plutôt "*remplies*" ou "*assumées*" que "*gérées*", il est inconcevable que, au vu de la multitude des attributions prévues, la loi n'organise pas, c'est-à-dire qu'elle ne prévoie pas de structure et de subdivision de l'administration en différents services nettement déterminés et chargés d'attributions précises et clairement définies. C'est précisément là le but de la loi et la raison pour laquelle elle s'appelle "*loi organique*"!

Il est en tout cas inadmissible de laisser à la direction de l'administration le pouvoir et la faculté d'organiser celle-ci comme bon lui semble. L'argument de la "*flexibilité d'organisation interne*" invoqué au commentaire de l'article 3 n'en est pas un; sinon, il devrait valoir pour toutes les administrations!

Personnel

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'apprécie guère la formulation de l'article 4 (2), qui permet d'avoir recours "*à des experts étrangers ou à du personnel qualifié appartenant à des autorités aéronautiques étrangères ou à une société privée spécialisée*", et ce sans autres conditions et formalités.

Le "*manque de ressources humaines en nombre et en qualité suffisante*" ne saurait justifier la disposition incriminée, bien au contraire: elle ouvre toute grande la porte à l'arbitraire puisqu'il suffirait de ne pas engager de fonctionnaires (= manque de personnel) pour pouvoir recourir au secteur privé!

Aussi la Chambre se prononce-t-elle contre le paragraphe (2) de l'article 4 dans sa teneur actuelle et elle demande de le libeller de façon à ce qu'aucun abus ne soit possible.

REMARQUES PONCTUELLES

A part les remarques fondamentales qui précèdent, le projet donne lieu aux observations ponctuelles suivantes.

Art. 6 (3)

Aux termes du paragraphe (3) de l'article 6, "*la gestion de chacun des services découlant de l'organigramme interne dont question à l'article 3 ci-dessus peut être assurée par un chef de service et en cas de besoin par un chef de service adjoint, désignés par le directeur*".

Renvoyant à ce qu'elle a écrit ci-avant sous le chapitre "*Organigramme*", la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rejette évidemment comme inacceptable une telle disposition, et ce pour la très simple raison qu'il est inadmissible qu'une administration de l'envergure de celle de la navigation aérienne puisse se permettre d'être subdivisée en services qui n'aient personne à leur tête!

La Chambre demande donc, à côté de la définition de l'organigramme dans la loi, une disposition prévoyant formellement que chacun des services est dirigé par un chef de service, assisté par un chef de service adjoint.

Art. 7

L'article 6 (1) prévoyant un directeur et un directeur adjoint, il se recommanderait d'écrire "*en dehors du directeur et du directeur adjoint*" à l'alinéa introductif de l'article 7.

Ensuite, puisqu'il est question de "*stagiaires*" en ce qui concerne la presque totalité des carrières prévues à l'article 7, il faudrait dès lors aussi parler des "*expéditionnaires (techniques) stagiaires*" aux paragraphes (5) et (6) au lieu des "*candidats-expéditionnaires (techniques)*".

Art. 11

Le deuxième paragraphe de cet article fixe à vingt-sept ans la "*limite d'âge pour les candidats aux fonctions du service incendie et sauvetage ainsi que du service du contrôle de la circulation aérienne*", sans toutefois préciser s'il s'agit là de l'âge minimum ou de l'âge maximum des intéressés.

Le commentaire ne fait que paraphraser en citant "*l'introduction d'une limite d'âge*", ce qui n'est pas de nature à clarifier les choses, et sa dernière phrase "*explique*" cette limite d'âge (de 27 ans) pour les sapeurs-pompiers par le fait que "*l'obligation de porter un appareil respiratoire n'est plus envisageable (à cinquante ans)*"! La Chambre ne voit pas très bien le rapport entre le texte et ce commentaire.

Art. 20

Puisque le deuxième paragraphe de cet article est numéroté "(2)", il faut logiquement faire précéder l'actuel alinéa 1^{er} du numéro "(1)".

Art. 21

Dans les dispositions transitoires, il est d'usage de régler "*le sort*" de ceux qui sont en service "*au moment de l'entrée en vigueur*" de la loi.

Il se recommanderait dès lors de remplacer l'expression "*à la veille de l'entrée en vigueur ...*" par les termes précités.

* * *

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit amenée à demander au gouvernement de remettre le projet sous avis sur le métier et de l'amender conformément à la présente prise de position. En effet, ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les observations et propositions qui précèdent, et tout particulièrement de celles qui figurent sous le chapitre "*Quant au fond*" ci-avant, que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit en mesure de donner son aval à la réforme projetée.

Ainsi délibéré en séance plénière le 3 juillet 2007.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG