

**A-2251/09-40**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: chfep@chfep.lu

# A V I S

sur

- **le projet de loi relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne**
- **le projet de règlement grand-ducal relatif aux conditions de délivrance, de maintien en état de validité, de retrait et de suspension des licences, qualifications et mentions de contrôleur 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**

Par dépêche du 3 juin 2009, Monsieur le Ministre des Transports a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

### **Remarque liminaire**

Selon la lettre de saisine, il est – une fois de plus – insisté "*sur le caractère urgent et prioritaire à accorder auxdits textes*", au motif que "*le Luxembourg fait actuellement l'objet d'une procédure d'infraction par la Commission européenne pour non-transposition dans les délais (d'une) directive, délai qui a expiré le 17 mai 2008*".

À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que répéter qu'elle refuse de faire les frais de la négligence du gouvernement, qui lui soumet pour avis "*urgent et prioritaire*" des projets non seulement plus d'une année après l'expiration du délai prévu, mais encore et surtout quatre jours (!) avant les élections législatives nationales.

\* \* \*

Malgré les trois années que les auteurs des projets sous avis ont donc mis à élaborer les textes, la directive à transposer datant en effet du 5 avril 2006, ceux-ci semblent avoir été rédigés dans la précipitation et appellent les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

## **Projet de loi**

À lire l'intitulé du projet de loi, celui-ci semble se limiter "*aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne*". Or, la lecture du texte de l'**article 1<sup>er</sup>** fait apparaître que les objectifs du projet sont multiples alors que manifestement, celui-ci entend non seulement fixer "*les principes régissant la délivrance, le maintien, le retrait et la suspension des licences de contrôleur de la circulation aérienne et de contrôleur de la circulation aérienne stagiaire délivrées aux agents du contrôle de la navigation aérienne*", mais aussi transposer en droit national 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. Si la finalité de la future loi n'est partant pas à remettre en cause, l'analyse article par article démontre toutefois clairement que le projet est loin d'atteindre les objectifs qu'il s'est lui-même fixés.

Dans son **article 2**, le projet entend transposer en droit interne l'article 3 de la directive 2006/23/CE précitée, qui impose aux États membres de désigner un ou plusieurs organes faisant fonction d'autorité nationale de surveillance chargée d'assumer les tâches qui lui sont assignées en vertu de la prédite directive, et qui sont définies à l'article 14 de celle-ci. Le projet de loi, en son article 2, n'énumère cependant pas l'intégralité des tâches qui incombent à la Direction de l'aviation civile (DAC), prise en sa qualité d'Autorité nationale de surveillance. Par contre, il en interprète certaines de manière extensive. Le prédit article 2 prévoit en effet que la DAC est compétente pour "*délivrer, proroger, limiter, suspendre ou retirer les licences de contrôleurs de la circulation aérienne ou les licences de contrôleurs de la circulation aérienne stagiaires, les qualifications ou les mentions y inscrites*", alors que l'article 14 de la directive dispose, quant à lui, que les autorités nationales de surveillance sont compétentes pour "*la délivrance et le retrait des licences, qualifications et mentions pour lesquelles la formation et l'évaluation ont été suivies dans la zone de compétence de l'autorité nationale de surveillance*". Ainsi, la DAC ne serait manifestement pas compétente pour délivrer sinon retirer des licences, qualifications et mentions pour lesquelles la formation aurait été suivie dans un autre État membre, même si leurs titulaires, eu égard à la reconnaissance des licences entre États membres, sont en mesure d'exercer

leurs fonctions au Grand-Duché de Luxembourg. La DAC demeure toutefois compétente, conformément à l'article 14 de la directive, pour "*le maintien et la suspension de qualifications et de mentions dont les privilèges sont exercés sous (sa) responsabilité*". Il semble dès lors nécessaire de modifier l'article 2 de manière à transposer intégralement les dispositions visées de la directive 2006/23/CE.

Le point c) de l'article 2 opère de plus une redite avec l'article 4 en ce qui concerne les dispositions générales régissant l'homologation des organismes de formation. Il y est en effet à chaque fois précisé que la DAC est l'autorité compétente pour délivrer et retirer les agréments d'homologation des organismes de formation offrant la prestation de formation destinée aux contrôleurs de la circulation aérienne si l'organisme de formation a son principal établissement ou, le cas échéant, son siège social au Grand-Duché de Luxembourg. Se pose dès lors la question de la pertinence de l'article 4. La même remarque s'impose d'ailleurs également en ce qui concerne l'article 3, qui reprend en substance le premier alinéa de l'article 2 de la loi et renvoie pour le surplus à un règlement grand-ducal.

À noter enfin que l'article 2 précise in fine que ses dispositions "*s'appliquent sans préjudice de l'article 18 de la loi modifiée du 19 mai 1999*" instituant notamment la DAC. Ledit article 18 prévoit que, "*dans la mesure où la (DAC) ne dispose pas de spécialistes en nombre ou qualité suffisants pour pouvoir effectuer les inspections ou les contrôles ..., le Directeur peut, après en avoir été autorisé par le ministre, confier ces contrôles et inspections à du personnel qualifié appartenant à des autorités aéronautiques étrangères*". S'il est certes vrai que la directive 2006/23/CE autorise, en son article 14 paragraphe 6, la délégation en matière de contrôle des organismes de formation, elle impose toutefois de recourir au service d'organismes "*reconnus conformément à l'article 3 du règlement (CE) n° 550/2004*". Force est dès lors de reconnaître que l'article 2 du projet de loi occulte totalement l'article 3 du règlement CE précité et qu'il convient partant de modifier l'article 2 en ce sens.

Dans ses **articles 3 et 4**, comme il a déjà été écrit ci-dessus, le projet de loi ne fait que reprendre son article 2 en précisant, toutefois, que "*les conditions de délivrance et de retrait des agréments d'homologation*" des organismes de formation, ainsi que "*les conditions*

*de délivrance, de maintien en état de validité, de retrait et de suspension des licences de contrôleur de la circulation aérienne et de contrôleur de la circulation aérienne stagiaire* seront "*définies par règlement grand-ducal*". Une telle largesse en matière d'habilitation est susceptible de se heurter aux prescriptions de l'article 36 de la Constitution. Le projet de loi sous avis ne fixe en effet aucune condition ni aucune modalité d'application. Or, la Cour Constitutionnelle a clairement retenu, dans une affaire relative à la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat (arrêt 17/03 du 7 mars 2003, Mémorial A – N° 41 du 2 avril 2003, p. 656), qu'une loi est conforme à la Constitution si elle "*se limite à tracer les principes directeurs tout en déléguant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail*". La problématique sera partant en l'occurrence de déterminer, en cas de saisine éventuelle de la Cour Constitutionnelle, si la loi fixe réellement des principes directeurs. Tel ne semble en effet pas le cas en l'espèce.

Dans son **article 5**, le projet de loi pose le principe de l'octroi d'une prime aux contrôleurs aériens. Le texte manque néanmoins de clarté sur ce point alors qu'il est simplement fait mention d'une "*prime de formation aéronautique*" pouvant être allouée aux fonctionnaires de l'Administration de la navigation aérienne. Le législateur entend en effet laisser toute latitude au pouvoir réglementaire pour fixer non seulement le montant de la prime à allouer, mais également "*les conditions que doivent remplir les bénéficiaires*". Il s'agit en l'espèce à nouveau d'une habilitation généreuse au regard de l'article 36 de la Constitution.

Étant toutefois donné que le texte proposé est calqué sur celui régissant la prime de formation fiscale (même si son commentaire n'en souffle mot), la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'entend pas insister sur le sujet.

Finalement, la Chambre est à se demander si les exigences essentielles relatives à la gestion du trafic aérien et aux services de la navigation aérienne, ainsi que les conditions spécifiques de connaissances, de formation, de qualification, de contrôle et de maintien des connaissances, les conditions d'aptitudes médicales et les formations spécifiques encadrées et réglementées par le projet de loi sous avis ne devraient pas inciter les autorités compétentes à réflé-

chir à la création d'une carrière spécifique du contrôleur aérien, idée d'ailleurs évoquée au commentaire de l'article 5 (deuxième alinéa).

L'**article 6** s'attache, quant à lui, à introduire des sanctions dites "*administratives*" à l'encontre des prestataires de services.

Désormais, le prestataire de services est susceptible de se voir infliger une amende administrative dans l'hypothèse où il "*aura permis à quiconque d'exercer une fonction de contrôleur de la circulation aérienne sans être en possession des licences, qualifications ou mentions requises*", sinon aura "*exploit(é) des services de navigation aérienne à défaut de plan de formation dûment agréé*". L'article 6 prévoit en outre non seulement la possibilité pour le prestataire de services de "*faire valoir ses observations*", mais lui permet également d'introduire un recours en réformation devant le tribunal administratif.

### **Projet de règlement grand-ducal**

Quant au **préambule** du projet de règlement grand-ducal, la Chambre des fonctionnaires et employés publics proteste de la façon la plus formelle qui soit contre le visa affirmant: "*Les avis de la Chambre des employés privés (sic), de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés (re-sic) ayant été demandés*".

En effet, une telle formulation – déjà au stade du projet soumis aux instances "*consultatives*" – dénote un singulier état d'esprit dans le chef du demandeur de l'avis, signalant par là qu'il n'a pas la moindre intention d'attendre les avis sollicités, voire d'en tenir compte!

À noter dans ce même contexte que la loi sur le statut unique a fusionné la Chambre de Travail et la Chambre des Employés Privés pour en faire la Chambre des salariés, de sorte que la mention de la "*Chambre des employés privés*" et de la "*Chambre des salariés*" dans la même phrase est un non-sens.

Ceci dit, l'**intitulé** du projet de règlement grand-ducal et son **article 1<sup>er</sup>**, qui détermine son champ d'application, devraient en toute logique faire mention du fait qu'il s'agit d'un règlement d'exécution ou d'application de la loi dont le projet vient d'être analysé ci-avant. Tel n'est toutefois pas le cas puisque, à la lecture de l'intitulé et de l'article 1<sup>er</sup>, l'on constate que le pouvoir réglementaire entend transposer la directive 2006/23/CE et non mettre en application la loi qui lui sert de fondement. L'article 1<sup>er</sup> dénote ainsi une certaine confusion, voire une confusion certaine, quant au moyen choisi par l'État luxembourgeois pour transposer ladite directive. Il échet par tant de clarifier ce point.

L'**article 2** reprend en substance les dispositions de l'article 2 de la directive 2006/23/CE, tout en manquant de clarté quant à certaines définitions. À titre d'exemple, en son point p), ledit article 2 définit "*examineur (assessor) ou évaluateur*" dans les termes suivants: "*l'autorisation établie par la DAC qui indique l'aptitude du titulaire à examiner la compétence des contrôleurs de la circulation aérienne*"! Cet article est donc à revoir. À noter que, par souci de clarté, une reprise pure et simple de la directive 2006/23/CE paraît indiquée, sous réserve des définitions qui n'y figurent pas, comme par exemple aux points q) et r). Soit dit en passant que la lettre "r" figure deux fois à l'article 2, avec deux définitions différentes ...

L'**article 3** du projet du règlement découle de l'article 3 du projet de loi et fixe des règles générales à respecter en matière de licences. L'objet de cet article n'est pas clairement déterminé, de sorte que, par souci de clarté, se pose la question d'une restructuration du texte. À noter en outre une contradiction quant aux mentions devant figurer sur la licence: l'article 3 indique que tous les éléments indiqués à l'annexe I doivent être traduits en langue anglaise, alors que ladite annexe prévoit toutefois uniquement la traduction des éléments marqués d'un astérisque.

L'**article 4**, qui concerne la licence de contrôleur de la circulation aérienne stagiaire, prévoit notamment les conditions d'obtention de cette licence. Ledit article 4 reprend en substance la teneur de l'article 5 de la directive. Il prévoit toutefois, en outre, une durée de validité qui est fixée à 3 ans et qui pourra être prorogée pour une nouvelle période de 2 ans si le demandeur "*satisfait aux conditions*

*visées à l'alinéa b) du présent article". Or, cet alinéa b) vise une condition qui doit déjà impérativement être remplie pour pouvoir se voir délivrer la licence, de sorte qu'en toute logique, le renouvellement sera toujours automatique! Il échet donc de revoir ce point, sinon de remplacer comme suit la dernière phrase dudit article: "Elle peut être renouvelée pour une nouvelle période de deux ans".*

**L'article 5** fait état de "*mentions adéquates de qualification, d'unité et linguistique*" (sic), sans pourtant donner la moindre précision de ce qu'il faut entendre par là. Il est dès lors indispensable d'apporter des détails sur ce point.

**L'article 6** du projet concerne la mention d'instructeur de formation sur la position (OJTI). L'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article fixe les conditions de délivrance de cette mention et pose notamment l'obligation d'avoir "*assuré, pendant une période d'au moins 24 mois précédant immédiatement la demande, des services du contrôle de la circulation aérienne concernant les qualifications et les mentions pour lesquelles la formation est assurée*". L'article 5 paragraphe 3 a) de la directive fixe quant à lui une période de 12 mois minimum, tout en permettant aux États d'allonger cette période compte tenu des qualifications et des mentions pour lesquelles une instruction est assurée.

Les **articles 7, 8, 9 et 12**, qui reprennent en substance les articles 6, 7, 9 et 10 de la directive, ne donnent pas lieu à critique.

**L'article 10** du projet impose un niveau d'expression et de compréhension satisfaisant de la langue anglaise, mais occulte totalement les langues officielles parlées au Grand-Duché. L'article 8 de la directive, en son paragraphe 2., parle toutefois des particularismes locaux alors qu'il précise que "*les États membres peuvent, lorsqu'ils l'estiment nécessaire pour des raisons de sécurité, imposer des exigences linguistiques locales*". Il ne s'agit en l'espèce aucunement d'une disposition impérative mais d'une faculté laissée aux États membres. L'esprit de cette directive, qui tend à assurer un maximum de sécurité, semble toutefois s'orienter vers des exigences plus contraignantes au niveau linguistique. Le Luxembourg connaissant trois langues officielles, il ne semble donc que logique et normal d'exiger des contrôleurs aériens de pouvoir communiquer



entre eux, outre en anglais, également dans les trois langues officielles du Grand-Duché de Luxembourg, comme l'exige d'ailleurs aussi l'article 2 du statut général des fonctionnaires de l'État.

L'**article 11** prévoit que *"les responsabilités et les privilèges des examinateurs leur seront notifiés individuellement par la DAC"*. Se pose en l'espèce un problème d'ordre terminologique alors que le règlement, en faisant état de responsabilités, semble vouloir parler d'obligations. Le terme de *"responsabilité"* a toutefois un sens spécifique en droit alors que la responsabilité s'entend par l'obligation pour un individu de répondre de ses actes. Cette dernière peut être civile ou pénale. Comme la DAC ne saurait en aucune mesure notifier aux contrôleurs leurs *"responsabilités"* au sens juridique du terme, il convient partant de modifier le projet en ce sens.

Il convient également de relever que cet article prévoit la faculté de procéder à la revalidation de l'autorisation d'examineur, initialement valable pour 3 ans. Le texte proposé ne prévoyant toutefois aucune condition objective de revalidation, le risque d'arbitraire et d'abus apparaît donc, de sorte qu'il échet de clarifier ce point.

L'**article 13** semble vouloir garantir le secret médical suivant lequel les médecins ne peuvent pas communiquer de données médicales sur leurs patients sans l'accord préalable de ceux-ci. Le projet précise en effet que les données en possession de la DAC *"ne sont accessibles qu'à la Section de Médecine Aéronautique"*.

L'article 13 se heurte néanmoins au principe du secret médical tel que régi par le Code pénal (article 458) et par le Code de déontologie médicale (article 4). L'article 13 du projet prévoit en effet la faculté pour la DAC de disposer indirectement d'informations médicales complètes relatives aux contrôleurs sans toutefois prévoir l'obligation de solliciter au préalable l'accord du contrôleur concerné, ce qui contrevient au principe du secret médical. Ledit article 13 prévoit de plus que les informations médicales en possession de la DAC pourront être transmises à une Section de Médecine Aéronautique d'un autre État membre. Cette disposition, bien que trouvant à se justifier dans un contexte d'harmonisation communautaire, ne saurait toutefois contrevir au principe du secret médical ainsi qu'à celui de la protection des données personnelles. Il semble

partant nécessaire de modifier l'article 13 du projet en précisant qu'aucun transfert de données ne pourra être autorisé sans l'accord exprès et préalable de la personne concernée par ces données.

Il convient en outre de relever que l'article 13 ne fait aucune mention de voies de recours, pourtant expressément prévues au paragraphe 4 de l'article 12 de la directive 2006/23/CE. Y figure en effet l'obligation pour les États membres de prévoir des voies de recours efficaces associant des experts médicaux indépendants. Force est de constater que le projet reste muet sur ce point et qu'il échet partant de le compléter en ce sens.

L'**article 14** du projet concerne les organismes de formation et reprend en substance les dispositions de l'article 13 de la directive, tout en renvoyant à l'annexe IV "*de la présente loi*" (sic). Il faut évidemment lire "*du présent règlement grand-ducal*".

Pour ce qui est de l'**article 15**, l'article 4 de la directive préconise de suspendre la licence, les qualifications ou les mentions "*lorsque la compétence du contrôleur de la circulation aérienne est mise en question ou en cas de faute*". Cette même directive, en son article 4/4/b, invite à retirer une licence "*en cas de négligence grave ou d'abus*". Ainsi, une "*négligence*" sera sanctionnée plus sévèrement qu'une "*faute*". De l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, une telle approche n'est guère concevable en droit interne. La transposition intégrale et fidèle de l'article 4 de la directive pourrait partant de prime abord sembler heurter notre ordonnancement juridique. Il s'agit toutefois en l'espèce vraisemblablement d'une question de terminologie alors que, d'une part, les notions de faute et de négligence consacrées en droit interne recouvrent une matérialité différente que dans la directive et que, d'autre part, le concept de "*négligence grave*" n'existe pas en droit luxembourgeois. Il semble partant opportun de définir clairement les concepts de faute sinon de négligence voire de négligence grave, de manière à mettre en adéquation l'article 15 du projet avec l'article 4 de la directive.

Par ailleurs, l'article 15 accorde à l'autorité de surveillance un vrai pouvoir de contrôle puisque la DAC peut suspendre la validité d'une licence, d'une qualification ou d'une mention associée en cas

de présence d'éléments ou de signes manifestes permettant de mettre en question la compétence du contrôleur de la circulation aérienne. Ledit article 15 parle de plus, dans une telle constellation, d'un contrôleur pour lequel sont constatés à sa charge "*des faits d'incapacité, de maladresse, de négligence, ou de condamnations pénales suffisamment graves pour faire admettre qu'il n'offre pas les garanties nécessaires à la sécurité aérienne*"! Le projet n'envisage toutefois aucunement le degré de gravité à partir duquel les condamnations pénales, au demeurant non identifiées, deviendraient susceptibles d'être considérées comme étant un signe manifeste permettant de mettre en question la compétence du contrôleur de la circulation aérienne. Il est donc indispensable d'apporter des précisions quant au sens à donner aux termes "*condamnations pénales suffisamment graves*", de manière à pouvoir établir un lien entre ladite infraction et l'activité de contrôleur. Il ne saurait en effet en aucun cas être envisagé d'imposer une sanction administrative à un contrôleur aérien condamné du chef d'une infraction si l'infraction commise ne présente aucun lien avec l'activité de contrôleur ou avec les qualités et compétences requises pour exercer cette activité.

L'article 15 prévoit finalement des garanties pour le contrôleur susceptible de faire l'objet d'une sanction dite administrative. Ainsi, la décision de retrait sinon de non-renouvellement ne sera prise qu'après enquête administrative et sur avis motivé d'une commission spéciale (dont la composition ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement seront toutefois, à nouveau, fixées par voie de règlement ministériel).

Le paragraphe (10) de l'article 15 envisage indirectement le succès d'un recours puisqu'il précise que, "*en cas de mainlevée judiciaire du retrait administratif, du refus de renouvellement ou de la suspension de la validité suivie du retrait des licences, des qualifications ou des mentions associées, celles-ci sont restituées par la DAC*". À ce sujet, la Chambre déplore l'absence de précisions quant au recours envisagé et quant à sa procédure. La disposition visée doit en tout cas être complétée sur ce point.

**Les articles 16 et 17** ne donnent pas lieu à remarque.

L'**article 18** du projet met à la charge des contrôleurs le paiement de redevances. La fiche financière précise toutefois la nécessité d'augmenter le budget de la DAC, de sorte qu'il paraît superfétatoire de solliciter les fonctionnaires d'État en ce sens. Les contrôleurs des autres États membres placés dans des situations similaires ne prenant pas à leur charge lesdites redevances, la question d'éventuelles discriminations se pose donc en l'espèce.

### **Conclusion**

En guise de conclusion, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que les développements ci-dessus établissent à suffisance la nécessité de revoir et le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal et d'y apporter des précisions de manière à permettre une transposition efficiente de la directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 du Parlement européen et du Conseil.

Aussi n'est-ce que sous la réserve expresse de toutes les remarques et propositions faites dans le présent avis qu'elle se voit en mesure de marquer son accord avec les deux projets lui soumis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 novembre 2009.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG