

N° 6056¹⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

**relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne
et transposant la directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 du Par-
lement européen et du Conseil concernant une licence commu-
nautaire de contrôleur de la circulation aérienne**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

**sur le projet de loi, le projet de règlement grand-ducal
relatif aux qualifications et aux mentions associées aux
licences des contrôleurs de la circulation aérienne et
sur le projet de règlement grand-ducal instituant la
perception de taxes et de redevances relatives aux
licences, qualifications et reconnaissance de licences
du personnel de conduite d'aéronefs et du personnel
d'aéronefs**

(12.7.2010)

Par dépêche du 27 avril 2010, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le seul projet de règlement grand-ducal instituant la perception de taxes et de redevances relatives aux licences, qualifications et reconnaissance de licences du personnel de conduite d'aéronefs et du personnel d'entretien d'aéronefs (ci-après „le projet RGD taxes“).

*

HISTORIQUE

Afin de faciliter la compréhension du dossier, voire de la rendre possible, la Chambre estime qu'un bref historique – par définition chronologique – s'impose.

- * Le 3 juin 2009, la Chambre a été saisie pour avis
 - 1) du projet de loi relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne (ci-après „le projet de loi“) et
 - 2) du 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 (ci-après „le projet RGD licences“).
- * La Chambre a rendu son avis sur ces deux projets le 12 novembre 2009.
- * Le 1er mars 2010, la Chambre a reçu „pour information“ (donc non pas pour avis) des „versions remaniées“ du projet de loi et du projet RGD licences, textes qui, tout comme le projet RGD taxes d'ailleurs, étaient toutefois tous les deux intitulés „avant-projet“. A noter par ailleurs que, dans la version remaniée, aussi bien l'intitulé du projet de loi que celui du projet de règlement grand-ducal ont changé.

- * Le 28 avril 2010, la Chambre a reçu par courrier électronique l'avis de la LACA a.s.b.l. („*Luxembourg Approach Controllers Association*“) sur le projet de loi ainsi que sur le projet RGD licences remaniés.
- * Le lendemain 29 avril 2010 est entrée à son secrétariat la dépêche précitée du 27 avril 2010 demandant son avis sur le seul projet RGD taxes, sans que jusqu'à cette date, elle ait été officiellement saisie pour avis des deux autres projets (remaniés).
- * Sur sa requête afférente, elle reçut, à la date du 4 mai 2010, une copie de la dépêche ministérielle du 1er mars 2010 (celle qui lui avait transmis les nouvelles versions „*pour information*“), sans en-tête cette fois-ci, seulement paraphée et portant l'empreinte „*Minute*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ignore les raisons qui ont pu amener le gouvernement à procéder de la sorte.

Elle ne peut toutefois entièrement se défaire de l'impression que sa prise de position n'est pas vraiment souhaitée par les expéditeurs, alors surtout que le projet de RGD taxes – le seul, rappelons-le, qui lui ait officiellement été soumis „*pour avis*“ – se compose d'une trentaine de pages qui ne font que véhiculer des dizaines et des dizaines de définitions et de montants de taxes et redevances qui font tout sauf rentrer dans le champ des compétences de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Elle se doit d'ailleurs aussi de rappeler dans ce contexte que la version initiale du projet RGD licences portait déjà dans son préambule la mention „*Les avis* (des chambres professionnelles) *ayant été demandés*“ (au lieu de „*Vu les avis*“)!

Aussi la Chambre des fonctionnaires et employés publics limiterait-elle le présent avis à deux aspects du dossier qui concernent plus particulièrement ses ressortissants, à savoir aux articles 7 (2) e) („*sécurité des personnes et des biens*“) et 10 („*prime de formation aéronautique*“) du projet de loi, étant entendu que son avis du 12 novembre 2009 sur les versions initiales des deux projets garde bien évidemment toute sa valeur dans la mesure où il n'en a pas été tenu compte.

Avant de ce faire, la Chambre rappelle que, d'après l'exposé des motifs qui y était joint, les „*versions remaniées*“ des deux projets l'ont été suite à l'avis du 18 décembre 2009 du Conseil d'Etat – qui s'était en effet formellement opposé au projet de loi dans sa version initiale, au point même de „*se dispenser* (...) *de procéder à l'examen détaillé des deux projets*“! Les changements opérés consistent essentiellement en un transfert d'un certain nombre d'articles du projet de règlement grand-ducal vers le projet de loi, exigence précisément formulée par le Conseil d'Etat.

Article 7 (2) e) – „sécurité des personnes et des biens“

L'article 15 (2) e) du projet RGD licences initial avait prévu que la Direction de l'Aviation Civile (DAC) pouvait retirer la licence d'un contrôleur de la circulation aérienne (ou refuser son renouvellement) „*à la suite d'une condamnation judiciaire devenue irrévocable pour infraction par le titulaire à la réglementation aérienne*“. Cette disposition figure maintenant textuellement à l'article 7 (2) e) du projet de loi, mais elle a été complétée par l'ajout des termes „*ainsi qu'à la sécurité des personnes et des biens*“. Le commentaire reste totalement muet quant aux raisons qui ont motivé cet ajout.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se voit pas en mesure de donner son aval à l'amendement proposé, et ce pour les motifs suivants.

Il convient de prime abord de souligner l'imprécision des termes „*infraction (...) à la sécurité des personnes et des biens*“, qui ne correspondent à aucune infraction prévue par le Code pénal ou les lois spéciales. Ainsi, si le Code pénal connaît certes en tant que catégories d'infractions des crimes et des délits contre la sécurité publique, des crimes et délits contre les personnes ou encore des crimes contre les propriétés, il s'agit de manière générale à chaque fois soit d'infractions consommées, c'est-à-dire ayant causé un préjudice réel et effectif, soit de tentatives, qui exigent un élément intentionnel, alors que les termes retenus par le projet sous analyse laissent sous-entendre que le seul fait d'avoir fait encourir intentionnellement ou non un risque („*atteinte à la sécurité*“) à une personne ou à un bien justifierait un retrait de licence.

Par ailleurs, il convient encore de constater que l'énoncé „*condamnation judiciaire*“ vise non seulement des condamnations prononcées par les juridictions pénales, mais également des condamnations prononcées par des juridictions civiles. Ainsi, une infraction au Code de la route, non poursuivie pénalement, peut néanmoins justifier une condamnation de la personne civilement responsable par les juridictions civiles à des dommages et intérêts, ce qui en aucun cas ne saurait justifier une mesure aussi grave qu'un retrait de licence.

Il convient dès lors en tout état de cause de préciser la disposition incriminée ainsi que les condamnations et les infractions y visées, à défaut de quoi la mouture actuelle devrait être considérée comme contraire à l'article 14 de la Constitution. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de rappeler l'arrêt No 12/02 du 22 mars 2002 de la Cour Constitutionnelle, aux termes duquel la légalité des peines suit en droit disciplinaire les principes généraux du droit pénal et doit observer les mêmes exigences constitutionnelles de base et que le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et de préciser le degré de répression pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la portée de ces dispositions.

Par ailleurs, à admettre que les infractions visées concernent en fait des atteintes effectives aux personnes et aux biens, il y a lieu de constater que les termes „*infraction (...) à la sécurité des personnes et des biens*“ couvrent dès lors de par leur généralité en fait quasiment l'intégralité des infractions prévues par le Code pénal, et en tout état de cause les titres VIII „*Des crimes et des délits contre les personnes*“, IX „*Crimes et délits contre les propriétés*“, et X „*Des contraventions*“, ainsi que de très larges pans des infractions prévues par les lois spéciales, et notamment l'intégralité des dispositions du Code de la Route et des dispositions relatives à la protection de la nature.

Il en résulte qu'en application de l'article 7 (2) e) tel que proposé, la DAC serait habilitée à retirer la licence d'un contrôleur de la circulation aérienne suite à la condamnation de celui-ci par exemple du fait d'un banal accident de la circulation, du fait de la taille d'une haie en zone verte en-dehors des périodes légales pour ce faire ou encore suite à une rixe, c'est-à-dire sur base de faits – certes répréhensibles et punissables – mais sans aucun lien avec l'exercice de la profession de contrôleur de la circulation aérienne ou encore avec les aptitudes professionnelles du contrôleur en question.

Le libellé proposé pour l'article 7 (2) e), en retenant à titre d'exemple („*Il en va notamment ainsi*“) de faute, négligence grave ou abus, le fait d'avoir été condamné pour infraction à la sécurité des personnes et des biens, semble par ailleurs ériger en présomption irréfragable que toute condamnation du fait d'une telle infraction – indépendamment de la gravité légale et matérielle de l'infraction et de la condamnation (qui relève de la seule appréciation des juridictions compétentes) – serait automatiquement constitutive d'une „*faute, négligence grave ou abus*“ justifiant un retrait de la licence. Ce libellé risque dès lors d'instaurer un mécanisme de sanction automatique, puisque toute condamnation quelconque du chef d'infraction à la sécurité des personnes et des biens, indépendamment des circonstances et de la gravité de l'infraction, pourra justifier légalement le retrait de la licence.

Enfin, il y a lieu de s'interroger sur la manière dont la DAC entend obtenir communication de toute „*condamnation judiciaire devenue irrévocable pour infraction à la sécurité des personnes et des biens*“, notion, comme relevé ci-avant, qui comprend également les jugements des tribunaux de police pour simples contraventions, les ordonnances pénales, voire les jugements des juridictions civiles.

L'article 7 (2) e) tel qu'il est proposé relève par conséquent d'une approche répressive démesurée et disproportionnée, susceptible d'être utilisée de manière totalement abusive non seulement pour sanctionner et écarter des contrôleurs dont les qualités professionnelles et morales pourraient effectivement être mises en doute au vu des condamnations pénales encourues, mais également pour écarter tout contrôleur qui, dans sa vie privée, se serait rendu coupable d'infractions certes punissables mais sans gravité, ou du moins sans lien direct ou indirect avec ses compétences professionnelles, voire comme prétexte permettant d'intimider tout contrôleur qui se serait rendu coupable de la moindre incartade sanctionnée par un jugement, le tout sur la toile de fond d'un contrôle constant par la DAC qui chercherait à obtenir communication de toute condamnation de quelque nature que ce soit prononcée à l'encontre de l'un des contrôleurs.

Article 10 – „*prime de formation aéronautique*“

Quant à la prime sous rubrique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle ce qu'elle avait écrit à ce sujet dans son avis No A-2251 du 12 novembre 2009:

„*Dans son **article 5** (article 10 dans la „version remaniée“ sous avis), 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 générale au regard de l'article 36 de la Constitution.*

Etant 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.

Quant à l'introduction éventuelle d'une carrière spécifique du contrôleur aérien, la Chambre avait pris position comme suit dans son avis prérappelé:

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

Ledit commentaire se lisait à l'époque comme suit:

„Cette disposition (c'est-à-dire la prime) ne préjuge pas les discussions en matière d'introduction éventuelle d'une carrière de contrôleur aérien à poursuivre avec les autorités compétentes.“

Dans la version remaniée, le commentaire relatif à la même disposition se lit maintenant comme suit:

„Cette disposition est insérée en attendant l'aboutissement des discussions en matière d'introduction d'une carrière de contrôleur aérien avec les instances compétentes.“

La Chambre en prend acte.

*

PROJET DE RGD TAXES

Renvoyant à ce qu'elle a écrit ci-avant au sujet du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se voit pas en mesure de prendre position quant aux montants proposés des taxes et redevances dues ou proposées en matière de *„licences, qualifications et reconnaissance de licences du personnel de conduite d'aéronefs et du personnel d'entretien d'aéronefs“*.

*

Sous la réserve non seulement des réflexions qui précèdent, mais aussi de toutes les remarques et propositions faites dans son premier avis du 12 novembre 2009, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi et le projet RGD licences remaniés.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 juillet 2010.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG