

N° 6056⁹**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 COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(4.5.2010)

Par dépêche en date du 10 mars 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat une version remaniée du projet de loi sous rubrique, élaborée par le ministre du Développement durable et des Infrastructures. Cette version tient compte, d'après les auteurs, des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 18 décembre 2009.

Le Conseil d'Etat réitère ses regrets exprimés dans ledit avis du 18 décembre 2009 quant à l'absence d'un tableau de concordance alors que les dispositions de la directive se trouvent être réparties sur deux textes de transposition en droit national.

L'avis de la Chambre de commerce est parvenu au Conseil d'Etat par dépêche du 12 avril 2010.

Le Conseil d'Etat se dispense de revenir aux considérations générales de son premier avis et passe immédiatement à l'examen des articles du projet de loi remanié.

Il estime que c'est par inadvertance que les auteurs parlent d'avant-projet de loi, et partant admet qu'il s'agit bien d'un projet de loi.

*

EXAMEN DES ARTICLES*Article 1er*

Le Conseil d'Etat propose d'omettre les deuxième et troisième alinéas de l'article sous revue alors qu'ils ne contiennent aucun élément normatif.

Article 2

Cet article tient compte des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son premier avis du 18 décembre 2009, en reprenant les définitions prévues par 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 dans le texte de la loi au lieu de les reprendre dans le règlement d'exécution.

Le Conseil d'Etat se demande toutefois pourquoi les définitions reprises sous les points b) et m) du projet de loi ne désignent pas de manière précise le prestataire de services de navigation aérienne (point b)) et l'organisme de formation (point m)) qui sont appelés à exercer leurs compétences au Luxembourg? En outre, il y a lieu de compléter le point m) par les termes „(ci-après dénommée „la DAC“)“ à la suite des termes „Direction de l'Aviation civile“.

Par souci de lisibilité du texte, le Conseil d'Etat propose encore de reformuler le point d) de l'article 2 sous examen qui se lira comme suit:

„d) „licence“: un certificat qui autorise son titulaire légal à assurer des services de contrôle de la circulation aérienne conformément aux qualifications et mentions qu'il comporte;“.

Enfin, il y a lieu de reformuler le point p) du présent article, alors qu'une personne (examinateur, évaluateur) ne peut pas être une chose abstraite (autorisation). Le point p) se lira comme suit:

„p) „examinateur (*assessor*)“, „évaluateur“: personne titulaire de l'autorisation établie par la DAC qui indique son aptitude à examiner la compétence des contrôleurs de la circulation aérienne;“.

Article 3

Le Conseil d'Etat propose de remplacer le libellé du premier alinéa par le texte suivant:

„La DAC est l'autorité compétente au Grand-Duché de Luxembourg pour délivrer les licences de contrôleurs de la circulation aérienne ou les licences de contrôleurs de la circulation aérienne stagiaires. Elle peut en refuser l'octroi, en restreindre l'emploi et la validité, les suspendre et les retirer et en refuser la restitution ou le renouvellement.“

Il propose encore de libeller le début de l'alinéa 2 comme suit:

„La DAC est aussi compétente pour: ...“

Articles 4 à 6

Sans observation.

Article 7

Le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, que soit prévu un recours en réformation à l'encontre des décisions prises par la DAC dans le cadre de l'article sous revue. En effet, ces décisions risqueront de relever de la matière pénale au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, étant donné qu'elles ne tendent pas à la réparation pécuniaire du préjudice, mais visent pour l'essentiel à punir. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme admet qu'une sanction imposée par l'administration ne se heurte pas à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme pour autant que l'administré puisse saisir de toute décision prise à son encontre un organe judiciaire de pleine juridiction qui a la „compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi“. Un recours en annulation n'offre toutefois pas les garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il y a donc lieu d'ajouter un nouvel alinéa au paragraphe 5 de l'article sous examen, libellé comme suit:

„Contre ces décisions, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif.“

Le Conseil d'Etat doit encore s'opposer formellement à l'encontre du paragraphe 6 de l'article 7, en ce que celui-ci délègue à un règlement ministériel la fixation des modalités d'organisation et de fonctionnement ainsi que la composition et les nominations de la future commission spéciale des licences des contrôleurs de la circulation aérienne. En effet, d'après l'article 36 de la Constitution, le pouvoir réglementaire d'exécution des lois appartient au seul Grand-Duc.

Le paragraphe 10 de l'article 7 est à supprimer comme ne répondant pas aux règles contentieuses ordinaires en matière administrative. En effet, le juge administratif n'a pas pour compétence de prononcer des mainlevées judiciaires.

Article 8

Sans observation.

Article 9

L'article sous examen détermine l'autorité compétente, en l'occurrence la DAC, pour gérer les agréments d'homologation des organismes de formation offrant les formations destinées aux contrôleurs de la circulation aérienne.

Le Conseil d'Etat ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel dans la mesure où il est prévu que les modalités de délivrance, de suspension ou de retrait desdits agréments sont définies par règlement grand-ducal. En effet, le fait de prévoir un agrément dont les conditions seraient fixées par voie de règlement grand-ducal pour les personnes autorisées à dispenser des cours de formation risque de heurter le principe de la liberté de commerce érigé en matière réservée à la loi par la Constitution (article 11(6) de la Constitution).

Article 10

L'article 10 a trait aux dispositions régissant la prime de formation à allouer aux fonctionnaires de l'Administration de la navigation aérienne exerçant le métier de contrôleur aérien.

Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte à ses observations formulées dans son avis du 18 décembre 2009:

„Le Conseil d'Etat 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. Quant à la forme, il estime que ces dispositions auraient dû trouver leur place dans la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne.“

Article 11

L'article sous revue donne la faculté au ministre de prononcer des amendes à l'encontre „de tout prestataire de services de la navigation aérienne“. Le Conseil d'Etat renvoie encore à son avis du 18 décembre 2009, où il avait porté l'attention des auteurs du projet de loi sur le problème inhérent de ce système, et il avait proposé de recourir au système des sanctions disciplinaires plutôt qu'au système des peines d'amendes. L'avis du Conseil d'Etat était formulé comme suit:

„Il tient finalement à relever que les sanctions administratives prévues par le projet de loi correspondent à la situation où les prestataires de services aériens seraient, en raison d'une libéralisation du marché, des agents économiques privés. Or, les services visés par le texte sous avis sont actuellement assurés par l'Administration de la navigation aérienne. Eu égard à cet état de fait, le Conseil d'Etat aurait préféré un régime se fondant sur l'application de sanctions disciplinaires, d'ailleurs déjà existant dans la Fonction publique, aux agents enfreignant la loi. Le système de sanctions inventé par les auteurs du projet sous examen n'est de toute façon pas envisageable dans la mesure où une administration ne peut pas infliger une sanction administrative à une autre administration, étant donné que par définition ces entités ne sont pas dotées de la personnalité juridique.“

Article 12

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au maintien de l'article 12 du projet sous avis dans sa formulation actuelle. En effet, le renvoi à des règlements grand-ducaux dans un texte de loi ne respecte pas le principe de la hiérarchie des normes, qui interdit de se référer dans une norme supérieure à des sources de droit d'un niveau inférieur.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne peut pas non plus marquer son accord avec le texte en projet en ce qu'il contrevient aux prescriptions de l'article 42 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne. Cet article, que les auteurs du projet sous examen, en recourant à la formule „Sans préjudice des dispositions citées à l'article 42 ...“ n'entendent pas écarter, dispose que „Aux fins de garantir la confidentialité des informations ..., aucune action ... disciplinaire ou relative à des rapports de droit de travail n'est intentée en ce qui concerne les infractions involontaires, commises par défaut de prévoyance ou de précaution, et qui ont été signalées dans le cadre du système national de comptes rendus obligatoires d'évènements, sauf dans les cas de négligence grave“. A l'époque, cette disposition avait été motivée comme suit: „La rédaction de l'article 42, paragraphe 2, reprend textuellement le libellé suggéré par le Ministère de la Justice en faveur d'une protection accrue des salariés en cas de notifications d'évènements visés par le champ d'application de la directive (CE) No 2003/42 précitée.“ (Doc. parl. No 5273⁷, p. 26). Le Conseil d'Etat n'entrevoit pas de raison pertinente pour limiter cette protection dans le présent cadre. Le prédit article permet d'ailleurs l'utilisation des informations en question dans l'hypothèse d'un retrait ou de la suspension se fondant sur une négligence grave.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 mai 2010.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

