



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

15 octobre 2009

AVIS I/44/2009

- relatif à l'avant-projet de loi relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne.
- relatif à l'avant-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.

..... AVIS

Par lettre du 3 juin 2009, Monsieur Lucien Lux, Ministre des Transports, a soumis le projet de loi et le projet de règlement sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Objet du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal d'application

1. Le présent projet de loi a pour objet de transposer en droit national les principes directeurs commandés par la directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 du Parlement et du Conseil concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne. Un règlement grand-ducal particulier vient accompagner et préciser les dispositions générales fixées par le présent projet de loi.

2. L'espace aérien européen demeure un des espaces de circulation les plus encombrés du monde. À l'heure actuelle, la fragmentation du système de gestion de la circulation aérienne en îlots nationaux de règles nationales, de procédures, de marchés et de niveaux de performance constitue le principal obstacle à des progrès dans ce secteur. Il est dès lors important d'harmoniser les conditions d'accès et d'exercice de la profession de contrôleur de la circulation aérienne. Dans ce contexte, le paquet « Ciel unique européen » veut remédier à cette fragmentation par un nombre d'initiatives. L'une d'elles est la licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne permettant la mise en place de règles communautaires qui assureront des niveaux de sécurité plus élevés.

3. La mise en oeuvre de la législation relative au Ciel unique européen exige l'élaboration d'une législation plus détaillée, portant notamment sur la délivrance de licences aux contrôleurs de la circulation aérienne, afin de garantir le niveau le plus élevé de responsabilité et de compétence, d'améliorer la disponibilité de contrôleurs de la circulation aérienne et de promouvoir la reconnaissance mutuelle des licences, comme le prévoit l'article 5 du règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le Ciel unique européen, tout en poursuivant l'objectif d'une amélioration globale de la sécurité du trafic aérien et des compétences du personnel.

4. L'introduction d'une licence communautaire constitue un moyen de reconnaître le rôle spécifique joué par les contrôleurs de la circulation aérienne dans la fourniture en sécurité du contrôle de la circulation aérienne. La création de normes de compétence communautaires réduit également la fragmentation dans ce domaine, ce qui se traduit par une organisation plus efficace du travail dans le cadre d'une collaboration régionale croissante entre les prestataires de services de navigation aérienne.

5. Le présent projet de loi se fonde sur les normes internationales existantes en matière de contrôle aérien. L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) a adopté des dispositions en matière de délivrance de licences aux contrôleurs de la circulation aérienne, y compris des exigences linguistiques.

6. L'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), créée par la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne du 13 décembre 1960, a adopté les exigences réglementaires de sécurité Eurocontrol, désignées communément par l'acronyme ESARR (*Eurocontrol Safety Regulatory Requirement*). Conformément à l'article 4 du règlement (CE) n°550/2004, la directive 2006/23/CE élargie a transposé en droit communautaire les exigences prévues par l'ESARR 5 relative aux contrôleurs de la circulation aérienne. La présente loi transpose par conséquent en droit national, tant les exigences communautaires qu'internationales (*ESARR*

5 d'Eurocontrol et l'Annexe 1 à la Convention relative à l'aviation civile internationale – licences du personnel]), en matière de licences des contrôleurs de la circulation aérienne.

7. Au Grand-Duché de Luxembourg, l'Administration de la navigation aérienne (ANA), créée par la loi du 21 décembre 2007 est la seule entité opérationnelle qui emploie des contrôleurs de la circulation aérienne. Actuellement, l'ANA compte parmi ses effectifs 50 contrôleurs de la circulation aérienne, dont 44 contrôleurs aériens fonctionnaires, 2 contrôleurs aériens anglais et 4 contrôleurs aériens stagiaires en cycle de formation.

8. EUROCONTROL a établi en 1969 un centre de formation, l'IAS – *Institute for air navigation services* au plateau de Kirchberg, dont la finalité première réside en la fourniture de cycles de formation initiale et continue aux Etats membres dans le domaine de la gestion de la circulation aérienne. L'institut de formation ayant son principal établissement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, il y a lieu de l'englober dans le cadre légal mis en avant par la directive 2006/23/CE, puisque l'entité concernée sera supervisée par l'autorité de surveillance luxembourgeoise, à savoir la Direction de l'Aviation Civile.

9. La Direction de l'Aviation Civile (DAC) est l'autorité nationale de surveillance en vertu de ses missions légales énumérées au paragraphe 3 de l'article 17 de 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. Elle répond à tous les critères préalables cités par l'article 3 de la directive 2006/23/CE : impartialité et indépendance tant vis-à-vis des prestataires de services de navigation aérienne (telle l'Administration de la navigation aérienne) que vis-à-vis des organismes de formation.

10. Hormis le cadre spécifique prévue pour les licences de contrôleurs de la circulation aérienne, il y a lieu de mentionner que la DAC, en parallèle, a été formellement désignée comme autorité nationale de surveillance du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Ciel unique européen en février 2005 (cf. article 4 du règlement n°549/2004/CE du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du Ciel unique européen).

11. A ce titre, la DAC dispose en tant qu'autorité nationale de surveillance compétente de l'autorité pour délivrer, proroger, refuser, limiter, suspendre ou retirer les licences de contrôleurs de la circulation aérienne ou les licences de contrôleurs stagiaires de la circulation aérienne, les qualifications ou les mentions y inscrites.

12. La transposition des règles communautaires sur l'obtention et le maintien en validité de la licence sous rubrique devrait permettre aux Etats membres de l'Union européenne d'établir une confiance réciproque dans leurs systèmes mutuels de délivrance de licences. Il est dès lors important, afin de garantir le niveau le plus élevé de sécurité, d'harmoniser les exigences en matière d'aptitude professionnelle, de compétence et d'accès à la profession de contrôleur de la circulation aérienne. Cela devrait se traduire par la fourniture de services de navigation aérienne sûrs et de qualité élevée ainsi que par la reconnaissance des licences dans toute la Communauté, de façon à accroître leur liberté de circulation et à améliorer la disponibilité de contrôleurs de la circulation aérienne.

13. Finalement, à titre d'information, le texte de la directive 2006/23/CE a été conçu au niveau communautaire comme une étape de transition nécessaire, étant donné que les efforts de coordination et de standardisation de la gestion du trafic aérien en Europe entamés par le prédite directive se poursuivent et nécessitent davantage d'harmonisation et d'uniformisation réglementaire. A moyen terme, c'est-à-dire à partir du 1^{er} janvier 2012, il est prévu que la réglementation des domaines inhérents aux « aérodrômes » et à la « gestion de

la circulation aérienne » entrera dans la sphère de compétence élargie de l'Agence basée à Cologne. Les discussions sur les modalités pratiques vont bon train actuellement au niveau du Conseil et du Parlement européen. Logiquement, une fois ce transfert de compétence réussie, la directive 2006/23/CE sera formellement abrogée et remplacée par une panoplie de textes uniformisés et détaillés élaborées par l'EASA.

14. S'agissant en particulier de la procédure de transposition en droit interne, la Commission européenne a mis en demeure les autorités luxembourgeoises en date du 22 juillet 2008 (n°2008/0471) au titre de l'article 226, premier alinéa, du traité instituant la Communauté européenne, à l'égard du Grand-Duché de Luxembourg en raison de l'absence de communication des mesures de transposition de la directive 2006/23/CE.

15. Le Grand-Duché de Luxembourg s'est engagé à prendre ses responsabilités dans le domaine de la sécurité aérienne dans les meilleurs délais. Ainsi le projet de loi sous examen s'inscrit dans la stratégie générale adoptée par le Gouvernement d'éliminer les retards de transposition des directives communautaires.

16. Au vu de la faculté cependant dont dispose la Commission européenne de porter le dossier devant les juridictions communautaires, il s'impose que le projet de loi sous examen requiert le bénéfice d'un traitement prioritaire afin que le Luxembourg puisse honorer lesdits engagements vis-à-vis de la Commission européenne.

17. A cette fin il a été retenu de transposer, le cas échéant, le plus fidèlement les prescriptions de la réglementation communautaire conformément à la méthode « *la directive et rien que la directive* » afin de ne pas alourdir le processus législatif sans nécessité..

18. Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique vise à fixer les règles détaillées pour tous les maillons de la chaîne d'octroi de licences.

2. Remarques

a) La création d'une carrière spécifique pour les contrôleurs aériens s'impose !

18. La Chambre des salariés revendique la création d'une carrière spécifique aux contrôleurs aériens.

Certes, l'article 5 du projet de loi dispose que l'allocation d'une prime de formation pour les agents exerçant le métier de contrôleur aérien « *ne préjuge pas les discussions en matière d'introduction éventuelle d'une carrière de contrôleur aérien à poursuivre avec les autorités compétentes* », toutefois une telle déclaration de bonne intention n'engage l'auteur du projet de loi à strictement rien.

Notre chambre a du mal à imaginer une loi relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne sans que cette loi crée une véritable carrière de contrôleur de la circulation aérienne.

Si déjà on expose dans l'exposé des motifs que « *l'introduction d'une licence communautaire constitue un moyen de reconnaître le rôle spécifique joué par le contrôleur de circulation aérienne dont la fourniture en sécurité du contrôle de la sécurité aérienne* », pourquoi alors ne pas reconnaître également cette spécificité par une carrière spécifique.

Ne pas créer cette carrière dans le cadre de la présente transposition serait nier l'importance du rôle joué par les contrôleurs aériens dans la sécurité du ciel européen en général et du ciel luxembourgeois en particulier.

b) Des conditions linguistiques supplémentaires sont nécessaires !

19. Notre chambre se doit de constater que les exigences linguistiques actuelles se limitent à la maîtrise de l'anglais au motif que la quasi-totalité des messages sont délivrés en anglais.

Affirmer cela revient toutefois à méconnaître la réalité !

Les auteurs des projets imaginent-ils un seul instant que p.ex. le contrôleur aérien anglais travaillant à l'aéroport de Luxembourg correspond uniquement en anglais avec notamment les services de secours locaux ? En d'autres termes, un détenteur du diplôme requis remplira-t-il, en vertu de la reconnaissance mutuelle des licences de contrôleur de la circulation aérienne, les conditions pour être engagé comme contrôleur aérien auprès de n'importe quel aéroport d'un Etat membre de l'Union européenne ? Poser la question, c'est y répondre !

Pour que les exigences de la sécurité donnent un sens, notre chambre revendique des conditions linguistiques supplémentaires comme l'autorise d'ailleurs expressément l'article 8 (2) de la Directive : « *Les Etats membres peuvent, lorsqu'ils l'estiment nécessaire pour des raisons de sécurité, imposer des exigences linguistiques supplémentaires* ».

Notre chambre demande que tout détenteur d'une licence communautaire pour exercer la fonction de contrôleur de la circulation aérienne connaisse également la langue nationale de l'Etat de l'aéroport auprès duquel il travaille alors que les interlocuteurs du contrôleur de la circulation aérienne – comme les services de secours – ne maîtrisent pas toujours suffisamment l'anglais, ce qui n'est pas sans entraver la sécurité dans l'enceinte de l'aéroport.

Là aussi la fonctionnarisation facilitera la mise en œuvre de cette exigence linguistique.

c) Le paiement d'une redevance par le contrôleur de la circulation aérienne doit être supprimé !

20. En créant une carrière spécifique de droit public pour les contrôleurs de la circulation aérienne, le paiement à charge du contrôleur de la « *redevance* » pour la délivrance/la prorogation d'une licence ou l'inscription d'une ou de plusieurs qualifications n'a plus de raison d'être alors qu'on voit mal faire payer le fonctionnaire pour obtenir, respectivement garder son diplôme qu'il met à la disposition de son employeur.

d) La confidentialité des données à caractère personnel et plus particulièrement des données médicales doit être garantie !

21. En l'état actuel du texte, la confidentialité de ces données n'est pas garantie pour ne pas dire qu'elle n'est même pas prévue.

Ainsi rédigés, les textes violent sans aucun doute les dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Voilà pourquoi notre chambre exige que les présents projets de loi et de règlement grand-ducal renvoient *expressis verbis* à la loi précitée.

e) L'absence de voies de recours judiciaires est contraire à l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme !

22. Les textes sont encore muets quant aux recours judiciaires que les contrôleurs ont en cas de décision de suspension, de retrait ou d'annulation de leur licence.

Le paragraphe 10 de l'article 15 du projet de règlement grand-ducal dispose que les licences sont restituées par la DAC en cas de mainlevée judiciaire du retrait, du refus ou de la

suspension administratifs.

Le texte parle uniquement de la DAC comme instance de recours extrajudiciaire, compétente notamment pour délivrer et retirer les licences des contrôleurs de la circulation aérienne.

Afin de garantir le principe du contradictoire et les droits de la défense, notre chambre exige qu'il soit expressément fait référence à la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Il est inconcevable qu'une administration, en l'espèce la DAC, juge en premier et dernier ressort du retrait, du renouvellement ou de la suspension des licences, qualifications ou mentions associées alors qu'elle ne constitue ni un tribunal ni, *a fortiori*, un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

f) Une erreur matérielle s'est glissée dans le préambule du règlement grand-ducal !

La Chambre des salariés tient à signaler que l'indication dans le fondement procédural du préambule du règlement grand-ducal, à savoir la Chambre des employés privés, doit être supprimée en vertu de l'introduction du statut unique en vertu duquel la Chambre des salariés a remplacé tant la Chambre des employés privés que la Chambre de travail.

* * *

Sous réserve des observations formulées ci-dessus, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord aux projets de loi et de règlement grand-ducal cités sous rubrique.

Luxembourg, le 15 octobre 2009

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité par les membres de l'assemblée plénière.