

N° 6310

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et portant modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

* * *

*(Dépôt: le 5.8.2011)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (24.7.2011).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs.....	7
4) Commentaire des articles.....	10
5) Fiche financière.....	13

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Développement durable et des Infrastructures et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre du Développement durable et des Infrastructures est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et portant modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Paris, le 24 juillet 2011

*Le Ministre du Développement durable
et des Infrastructures,*
Claude WISELER

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1. 1. La présente loi établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires.

2. La présente loi s'applique à l'aéroport de Luxembourg.

3. La présente loi ne s'applique ni aux redevances perçues pour la rétribution des services de navigation aérienne en route et terminaux conformément au règlement (CE) No 1794/2006, ni aux redevances perçues pour la rétribution des services d'assistance en escale visés à l'annexe de la loi 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, ni aux redevances prélevées pour le financement d'une assistance aux passagers handicapés et aux passagers à mobilité réduite visés par le règlement (CE) No 1107/2006.

Art. 2. Aux fins de la présente loi, on entend par:

- 1) „aéroport“: tout terrain spécifiquement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manoeuvres d'aéronefs, y compris les installations annexes que ces opérations peuvent impliquer pour les besoins du trafic et le service des aéronefs, y compris les installations nécessaires pour assister les services commerciaux de transport aérien;
- 2) „entité gestionnaire d'aéroport“: l'organisme désigné à l'article 2 de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police, l'aménagement et l'exploitation de l'aéroport du Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare, pour ce qui est des redevances pour services passagers et les redevances de stationnement ainsi que les infrastructures et services y associés, ainsi que l'Administration de la navigation aérienne, pour ce qui est des redevances d'atterrissage ainsi que les redevances de vol de nuit et les infrastructures et services y associés;
- 3) „usager d'aéroport“: toute personne physique ou morale transportant par voie aérienne des passagers, du courrier et/ou du fret, à destination ou au départ de l'aéroport concerné;
- 4) „redevance aéroportuaire“: un prélèvement effectué au profit de l'entité gestionnaire d'aéroport à la charge des usagers d'aéroport en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l'entité gestionnaire d'aéroport et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret;
- 5) „réseau aéroportuaire“: un groupe d'aéroports dûment désigné comme tel par un Etat membre et géré par la même entité gestionnaire d'aéroport;
- 6) „projet d'infrastructure“: tout projet d'infrastructure ayant une incidence significative sur le système ou le niveau des redevances aéroportuaires;
- 7) „autorité de supervision indépendante“: l'autorité visée à l'article 11 de cette loi;
- 8) „comité des usagers de l'aéroport“: le comité instauré par le règlement grand-ducal du 1er août 2007 déterminant la composition et les modalités de fonctionnement du comité des usagers de l'aéroport de Luxembourg;
- 9) „ministre“: le ministre ayant les transports aériens dans ses attributions.

Art. 3. Non-discrimination et publicité

1. Les redevances aéroportuaires ne doivent pas discriminer entre les usagers d'aéroport, conformément au droit communautaire. Cela n'empêche pas la modulation des redevances aéroportuaires pour des motifs d'intérêt public et d'intérêt général, y compris d'ordre environnemental. Les critères utilisés pour une telle modulation doivent être pertinents, objectifs et transparents.

2. Le régime des redevances aéroportuaires applicable doit être publié par l'entité gestionnaire d'aéroport de sorte que tous les usagers y peuvent avoir accès.

Art. 4. Réseau aéroportuaire

Le ministre peut autoriser l'entité gestionnaire d'aéroport d'un réseau aéroportuaire à mettre en place un système de redevances commun et transparent couvrant le réseau aéroportuaire.

Art. 5. *Systèmes communs de redevances*

Après avoir informé la Commission et en se conformant au droit communautaire, le ministre peut autoriser une entité gestionnaire d'aéroport à appliquer un système commun et transparent de redevances dans les aéroports desservant la même ville ou agglomération urbaine, pour autant que chaque aéroport remplisse toutes les conditions en matière de transparence prévues à l'article 7.

Art. 6. *Consultation et recours*

1. L'autorité de supervision indépendante veille à ce qu'une consultation régulière du comité des usagers de l'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et, s'il y a lieu, la qualité du service fourni, a lieu.

Cette consultation est organisée, en principe, conjointement par les deux entités visées à l'article 2 point 2) et a lieu au moins une fois par an, sauf s'il en a été convenu autrement lors de la précédente consultation. Lorsqu'il existe un accord pluriannuel entre l'entité gestionnaire d'aéroport et le comité des usagers de l'aéroport, les consultations se déroulent conformément audit accord. L'autorité de supervision indépendante conserve le droit d'imposer des consultations plus fréquentes.

2. L'autorité de supervision indépendante veille à ce que, dans la mesure du possible, les modifications apportées au système ou au niveau des redevances aéroportuaires fassent l'objet d'un accord entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers de l'aéroport. A cet effet, l'entité gestionnaire d'aéroport soumet toute proposition visant à modifier le système ou le niveau des redevances aéroportuaires au comité des usagers de l'aéroport, avec un exposé des motifs justifiant les modifications proposées, au plus tard quatre mois avant leur entrée en vigueur, sauf en cas de circonstances exceptionnelles qui doivent être dûment exposées au comité des usagers de l'aéroport. L'entité gestionnaire d'aéroport organise des consultations sur les modifications proposées avec le comité des usagers de l'aéroport et tient compte de leur avis avant de prendre une décision. L'entité gestionnaire d'aéroport publie normalement sa décision ou sa recommandation au plus tard deux mois avant son entrée en vigueur. Dans l'hypothèse où aucun accord n'est conclu entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport sur les modifications proposées, l'entité gestionnaire d'aéroport justifie sa décision par rapport aux arguments des usagers d'aéroport.

3. L'autorité de supervision indépendante veille à ce que, en cas de désaccord sur une décision relative aux redevances aéroportuaires prise par l'entité gestionnaire d'aéroport, chaque partie puisse demander son intervention. Elle examine les motifs justifiant la modification du système ou du niveau des redevances aéroportuaires.

4. Une modification du système ou du niveau des redevances aéroportuaires décidée par l'entité gestionnaire d'aéroport ne prend effet, si elle est soumise à l'autorité de supervision indépendante, qu'après examen par ladite autorité. L'autorité de supervision indépendante prend, au plus tard quatre semaines après avoir été saisie d'un désaccord afférent, une décision provisoire sur l'entrée en vigueur de la modification des redevances aéroportuaires, à moins que la décision définitive ne puisse être prise dans le même délai.

5. Pour saisir l'autorité de supervision indépendante d'un désaccord, le requérant doit adresser sa requête sous pli recommandé à celle-ci. Pour être recevable la requête doit être rédigée en langue française, anglaise ou allemande.

6. Pour être examinée, la requête doit être dûment motivée et documentée d'un point de vue économique et, le cas échéant, technique ou opérationnel. Elle doit être accompagnée d'une explication sommaire du désaccord en précisant notamment si la requête concerne l'application du système de redevances, le niveau des redevances ou l'accès aux infrastructures ou services dédiés visés à l'article 10.

7. L'autorité de supervision indépendante rejette toutes les requêtes qu'elle estime ne pas être dûment justifiées ou suffisamment documentées.

8. L'autorité de supervision indépendante peut demander toutes les informations nécessaires à l'instruction des dossiers qui lui sont soumis, et le cas échéant, s'assurer à ces fins du concours d'organismes

et d'experts indépendants. Ces renseignements sont à fournir sans tarder. L'autorité de supervision indépendante examine les informations fournies en consultant les parties concernées et peut tenter la médiation entre parties. Elle définit les conditions et procédures de médiation qui doivent être transparentes, simples, rapides et peu onéreuses pour traiter les désaccords et devront permettre un règlement équitable et rapide des litiges.

9. Les désaccords sont examinés en fonction de l'ensemble des renseignements recueillis par l'autorité de supervision indépendante et en tenant compte de la pertinence, l'exhaustivité et la probité des arguments soumis par les parties concernées et de l'existence ou non d'une erreur manifeste d'appréciation.

10. Sans préjudice de l'article 6, paragraphe 4, l'autorité de supervision indépendante statue sur la requête par une décision motivée définitive dans les meilleurs délais et au plus tard dans un délai de quatre mois à compter de la réception de toutes les informations pertinentes, délai prorogeable de deux mois dans des cas exceptionnels dûment justifiés.

11. Les décisions prises par l'autorité de supervision indépendante sont contraignantes pour toutes les parties.

La décision, qui peut être assortie d'astreintes, précise les conditions d'ordre technique, opérationnel et financières de règlement du différend dans le délai accordé. En cas de nécessité pour le règlement du différend, l'autorité de supervision indépendante fixe de manière objective, transparente, retraceable, non discriminatoire et proportionnée, les modalités d'accès aux services ou terminaux dédiés et ses conditions d'utilisation.

12. En cas d'atteinte grave et immédiate aux règles régissant l'accès aux services ou infrastructures dédiées ou à son utilisation visés à l'article 10, l'autorité de supervision indépendante peut, après avoir entendu les parties en cause, ordonner, le cas échéant sous astreinte, les mesures conservatoires nécessaires. Ces mesures peuvent comporter la suspension des pratiques portant atteinte aux règles régissant l'accès aux services ou infrastructures ou à son utilisation.

13. La décision de l'autorité de supervision indépendante est susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif.

14. Les frais d'instruction du dossier sont à charge du requérant.

Art. 7. *Transparence*

1. L'autorité de supervision indépendante veille à ce que l'entité gestionnaire d'aéroport fournisse, chaque fois que doivent être tenues les consultations visées à l'article 6, paragraphe 1, et selon les procédures visées à cet article, au comité des usagers de l'aéroport, des informations sur les éléments servant de base à la détermination du système ou du niveau des redevances aéroportuaires perçues par elle. Ces informations comprennent au minimum:

- a) une liste des différents services et infrastructures fournis en contrepartie de la redevance aéroportuaire perçue;
- b) la méthodologie utilisée pour fixer les redevances aéroportuaires;
- c) la structure d'ensemble des coûts liés aux installations et aux services auxquels les redevances aéroportuaires se rapportent;
- d) les recettes des différentes redevances et le coût total des services couverts par celles-ci;
- e) tout financement par les pouvoirs publics des installations et services auxquels se rapportent les redevances aéroportuaires;
- f) les prévisions concernant la situation de l'aéroport en matière de redevances, l'évolution du trafic ainsi que les investissements proposés;
- g) l'utilisation réelle de l'infrastructure et de l'équipement aéroportuaires au cours d'une période donnée; et
- h) le résultat attendu de tout investissement majeur proposé quant à ses effets sur la capacité aéroportuaire.

2. L'autorité de supervision indépendante veille à ce que les usagers d'aéroport fournissent, avant chaque consultation prévue à l'article 6, paragraphe 1, et en principe via le comité des usagers de l'aéroport, à l'entité gestionnaire d'aéroport des informations concernant notamment:

- a) les prévisions de trafic;
- b) les prévisions quant à la composition et l'utilisation envisagée de leur flotte;
- c) leurs projets de développement à l'aéroport considéré; et
- d) leurs besoins à l'aéroport considéré.

3. Les informations fournies sur la base du présent article sont considérées comme confidentielles ou économiquement sensibles et sont traitées en conséquence.

Art. 8. Nouvelles infrastructures

L'autorité de supervision indépendante veille à ce que l'entité gestionnaire d'aéroport consulte le comité des usagers de l'aéroport avant la finalisation des plans relatifs aux nouveaux projets d'infrastructures, tel que définis à l'article 2, point 6.

Art. 9. Normes de qualité

1. Afin d'assurer le bon déroulement des opérations, l'entité gestionnaire d'aéroport et le comité des usagers de l'aéroport peuvent engager des négociations en vue de conclure un accord de niveau de service en ce qui concerne la qualité du service fourni dans l'aéroport. Ces négociations sur la qualité du service peuvent avoir lieu dans le cadre des consultations visées à l'article 6, paragraphe 1.

2. Tout accord de niveau de service de ce type détermine le niveau de service à fournir par l'entité gestionnaire d'aéroport en tenant compte du système ou du niveau réel des redevances aéroportuaires et du niveau de service auquel ont droit les usagers d'aéroport en contrepartie des redevances aéroportuaires.

Art. 10. Différenciation des services

1. L'entité gestionnaire d'aéroport peut faire varier la qualité et le champ de certains services, terminaux ou éléments de terminaux de l'aéroport dans le but d'offrir des services personnalisés ou de dédier un terminal ou élément de terminal à un usage particulier. Le niveau des redevances aéroportuaires peut être différencié en fonction de la qualité et du champ de ces services et de leurs coûts de toute autre justification objective et transparente. Sans préjudice de l'article 3, les entités gestionnaires d'aéroports restent libres de fixer de telles redevances aéroportuaires différenciées.

2. Tout usager d'aéroport souhaitant utiliser les services personnalisés ou le terminal ou l'élément de terminal dédié à un usage particulier doit avoir accès à ces services et à ce terminal ou cet élément de terminal.

Si le nombre d'usagers d'aéroport souhaitant avoir accès aux services personnalisés et/ou à un terminal ou élément de terminal dédié à un usage particulier est supérieur au nombre d'usagers possible en raison de contraintes de capacité, l'accès est déterminé sur la base de critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires. Ces critères sont fixés par l'entité gestionnaire d'aéroport et approuvés par l'autorité de supervision indépendante.

Art. 11. Autorité de supervision indépendante

1. La Direction de l'aviation civile est l'autorité de supervision indépendante nationale chargée de veiller à la bonne application de la présente loi et d'assumer les tâches lui assignées au titre de la présente loi.

2. L'autorité de supervision indépendante peut déléguer, sur autorisation du ministre, sous son contrôle et son entière responsabilité, la mise en oeuvre de la présente loi à d'autres autorités de supervision indépendantes, pour autant que cette mise en oeuvre se fasse conformément aux mêmes normes.

3. L'autorité de supervision indépendante est chargée en particulier:

- de superviser la mise en oeuvre de l'échange d'informations entre l'entité gestionnaire d'aéroport et le comité des usagers de l'aéroport visé aux articles 6, 7 et 8;

- d’approuver les critères déterminant l’accès à des services ou terminaux dédiés visés à l’article 10;
- d’appliquer l’ensemble des conditions, procédures et critères pour régler les désaccords entre l’entité gestionnaire d’aéroport et les usagers d’aéroport visés à l’article 6;
- de publier un rapport annuel de ses activités;
- d’assurer la coordination et la coopération au niveau national et international dans le domaine de la régulation économique des aéroports.

Art. 12. *Fonctionnement et financement de l’autorité de supervision indépendante*

1. L’autorité de supervision indépendante exerce ses compétences d’une manière impartiale et transparente et à un coût économiquement proportionné. Elle se dote des ressources, des moyens et de l’organisation interne nécessaires pour l’exercice des tâches lui confiées.

2. Sans préjudice de l’article 6, paragraphe 14, l’autorité de supervision indépendante est autorisée à prélever la contrepartie de ses frais de personnel et de fonctionnement par des redevances à percevoir auprès des usagers d’aéroports et de l’entité gestionnaire d’aéroport.

3. Les frais de fonctionnement visés au paragraphe 2 peuvent inclure les frais de coopération nationale et internationale, d’analyse de marché, de supervision du respect des normes, d’élaboration et de coordination des procédures, d’expertise ainsi que les frais afférents aux travaux de régulation impliquant l’élaboration et l’application de décisions administratives, à l’exception des frais d’instruction d’un dossier de désaccord, ainsi que tous autres frais occasionnés par l’exercice des tâches incombant à l’autorité de supervision indépendante.

4. Les redevances dues par les entités visées au paragraphe 2 pour couvrir les coûts administratifs globaux occasionnés par l’autorité de supervision indépendante sont fixées, sur avis du comité des usagers, pour une période minimale d’un an par l’autorité de supervision indépendante et publiées au Mémorial.

5. Ces redevances sont réparties entre les usagers d’aéroports et l’entité gestionnaire d’aéroport d’une manière objective, transparente et proportionnée de sorte à minimiser les coûts administratifs et les redevances inhérentes supplémentaires. La part des redevances revenant aux usagers est collectée par l’autorité de supervision indépendante sur base de la liste des usagers établie annuellement par l’entité gestionnaire d’aéroport.

6. L’autorité de supervision indépendante publie dans son rapport annuel un bilan de ses coûts administratifs et de la somme totale des redevances perçues. Les ajustements nécessaires sont effectués en tenant compte de la différence entre la somme totale des redevances et les frais de personnel et de fonctionnement.

Art. 13. *Disposition modificative*

L’article 7, paragraphe (3), de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne est complété par deux alinéas nouveaux, libellés comme suit:

„Les taxes dues en vertu de ce règlement grand-ducal sont perçues par l’Agence Luxembourgeoise pour la Sécurité Aérienne (ALSA) au profit de l’Administration de l’Enregistrement et des Domaines.

Les redevances dues en vertu de ce règlement grand-ducal sont perçues par l’ALSA.“

Art. 14. *Disposition finale*

1. Le Gouvernement est autorisé à procéder, au profit de l’autorité de supervision indépendante visée à l’article 11, à l’engagement de renforcement à titre permanent d’un agent de la carrière de l’attaché de gouvernement et, au profit de l’Administration de la navigation aérienne, à l’engagement de renforcement à titre permanent d’un employé de la carrière S.

2. Les engagements définitifs au service de l’Etat résultant des dispositions du présent article se font par dépassement de l’effectif total du personnel et en dehors du nombre des engagements de renforce-

ments déterminés dans la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 et dans les lois budgétaires pour les exercices futurs.

*

EXPOSE DES MOTIFS

1. OBJECTIF ET DISPOSITIONS ESSENTIELLES DU TEXTE

Le présent texte vise à transposer la directive 2009/12/CE qui entend harmoniser les principes de perception des redevances aéroportuaires dans les aéroports communautaires.

Elle vise les seules redevances aéroportuaires à l'exclusion des redevances de navigation aérienne, collectées pour la prestation des services de navigation aérienne, des redevances perçues par les assistants en escale pour la rétribution de services d'assistance en escale et des redevances prélevées pour le financement de l'assistance aux passagers handicapés et aux passagers à mobilité réduite. Ces redevances font chacune l'objet de réglementations à part (directive 1794/2006, directive 1996/67 et règlement 1107/2006) prévoyant des principes particuliers pour la fixation, voire la perception de ces redevances.

Le présent texte ne vise pas non plus les redevances de sûreté aéroportuaire qui font l'objet d'une proposition de directive en cours de discussion auprès des instances communautaires.

La directive 2009/12/CE part du constat que les aéroports proposent diverses installations et services en rapport avec l'exploitation des aéronefs et la prise en charge des passagers et du fret dont ils recourent généralement le coût au moyen des redevances aéroportuaires.

L'objectif de la directive 2009/12/CE est de faire en sorte que les entités gestionnaires d'aéroport qui fournissent des installations et des services pour lesquels des redevances aéroportuaires sont perçues fonctionnent d'une manière efficace en termes de coûts et n'abusent pas de leur situation de monopole naturel.

A ce titre la directive met en place un cadre harmonisé visant à réguler les composantes essentielles des redevances aéroportuaires et leur mode de fixation sans exclure la possibilité, pour un Etat membre, de déterminer si et dans quelle mesure les revenus provenant de ses activités commerciales peuvent être pris en compte pour fixer les redevances aéroportuaires.

La directive s'inspire largement des politiques relatives aux redevances aéroportuaires adoptées par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en 2004 et notamment du Document No 9082/7.

Elle consacre ainsi les principes de non-discrimination et de transparence des redevances aéroportuaires avec une procédure obligatoire de consultation régulière des usagers d'aéroport par les entités gestionnaires d'aéroports. En plus chaque partie a la possibilité de faire appel à une autorité de supervision indépendante chaque fois qu'une décision sur les redevances aéroportuaires ou la modification du système des redevances aéroportuaires est contestée par les usagers d'aéroport.

A cette fin, une autorité de supervision indépendante devra être mise en place afin d'assurer l'impartialité des décisions ainsi que l'application correcte et effective de la directive. Cette autorité, qui devra disposer de toutes les ressources nécessaires en personnel, en compétences et en moyens financiers pour l'exercice de ses tâches, devrait être juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens.

Ces dispositions principales sont encadrées par des dispositions accessoires tel:

- l'échange d'information formalisé entre entité gestionnaire et usagers notamment lors de la finalisation de plans relatifs à de nouvelles infrastructures;
- la possibilité de conclusion d'accords de service entre entité gestionnaire et usagers de l'aéroport;
- la possibilité de différencier certains services ou infrastructures aéroportuaires, p. ex. au cas où un terminal est dédié à un usage particulier.

Alors que certaines dispositions optionnelles ne sont pas d'actualité ou envisagées au Luxembourg, elles ont été reprises à l'identique dans le texte de transposition afin de ne pas fermer une option future éventuelle et respecter le principe de transposition de „toute la directive et rien que la directive“.

*

2. RECOURS EN ANNULATION DE LA DIRECTIVE AUPRES DE LA CJUE

Le Luxembourg avait introduit un recours en annulation devant la Cour de Justice de l'Union européenne le 15 mai 2009 contestant le champ d'application de la directive, à savoir le bout de phrase inséré à la fin de l'article 1er, paragraphe 2, qui dispose que *„La présente directive s'applique à tout aéroport situé sur un territoire relevant du traité, ouvert au trafic commercial et dont le trafic annuel dépasse cinq millions de mouvements de passagers, ainsi qu'à l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque Etat membre.“*

Le Luxembourg avait dans son recours en annulation invoqué deux moyens en faveur de l'annulation du bout de phrase souligné.

Le premier moyen invoqué était une violation du principe de non-discrimination en ce que l'aéroport de Luxembourg-Findel, du fait de l'extension du champ d'application de la directive 2009/12/CE aux aéroports *„enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque Etat membre“*, se trouve soumis à des obligations administratives et financières auxquelles échappent d'autres aéroports se trouvant dans une situation comparable, sans que pareille différence de traitement soit objectivement justifiée. A cet égard, le Luxembourg avait évoqué la situation des aéroports de la Grande Région comme d'autres aéroports européens (tels Turin et Salzburg) avec plus de passagers et se trouvant dans des situations comparables mais qui ne sont pas soumis aux mêmes obligations.

Le deuxième moyen était que le champ d'application ainsi étendu serait contraire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité aboutissant à des procédures et des coûts supplémentaires injustifiés pour un aéroport tel que celui du Findel qui se trouve dans un contexte concurrentiel important dans la Grande Région.

La Cour de Justice de l'Union européenne a débouté le 12 mai 2011 le Luxembourg en arguant qu'il n'y avait pas d'erreur manifeste d'appréciation dans la fixation du critère afférent par les instances compétentes et partant pas de violation des principes de droit européen invoqués. La Cour de Justice de l'Union européenne, ayant largement suivi l'argumentaire établi par l'avocat général, estimait ainsi que l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers par an *„doit être considéré comme le point d'entrée de l'Etat membre ce qui lui confère une position privilégiée par rapport aux usagers d'aéroport.“*

Ce jugement ayant acquis autorité de chose jugée et le délai de transposition ayant expiré le 15 mars 2011, ladite directive devra être transposée dans les meilleurs délais.

Le choix d'une transposition a minima a été retenu afin de minimiser l'impact financier à l'égard des opérateurs et de l'entité gestionnaire de l'aéroport.

*

3. SITUATION LUXEMBOURGEOISE

La loi du 5 juin 2009 ayant pour objet de modifier: 1) la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne; 2) 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; 3) 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 dispose d'ores et déjà que *„le montant des redevances (aéroportuaires) est fixé par l'entité prestataire de ces services après consultation du comité des usagers“*.

Le comité des usagers a été constitué par règlement grand-ducal du 1er août 2007 déterminant la composition et les modalités de fonctionnement du comité des usagers de l'aéroport de Luxembourg.

Ayant égard au régime des redevances applicable à l'Aéroport de Luxembourg (publié sur le site internet de l'aéroport www.aéroport.lu), la directive concerne les redevances d'atterrissage, dont l'Administration de la navigation aérienne est le bénéficiaire, et les redevances passagers et de stationnement des aéronefs, dont lux-Airport est le bénéficiaire. L'entité gestionnaire visée par le texte de la directive est donc double, l'Administration de la navigation aérienne exerçant outre les prestations de service de navigation aérienne, certaines missions d'aérodrome dont notamment l'entretien des pistes, et lux-

Airport, chargé de la gestion du terminal passagers et de la gestion des aires de stationnement des aéronefs.

La directive n'impose pas de relation entre redevances aéroportuaires et coûts tenant ainsi compte des différents modèles économiques appliqués dans les Etats membres en ce qui concerne le financement, voire le préfinancement des investissements aéroportuaires.

L'aéroport de Luxembourg reste ainsi en mesure de gérer son activité selon le principe de la „caisse unique“ consistant dans une mise en commun des recettes aéroportuaires avec les recettes issues d'autres activités (les „*non-aviation revenues*“ issues p. ex. du parking ou des activités immobilières) afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés.

Le texte de transposition de la directive tient compte de cette dualité d'exploitant, du comité des usagers existant et de la structure du régime des redevances applicable.

*

4. AUTORITE COMPETENTE

L'autorité de supervision indépendante doit être „*juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens*“ et „*les Etats membres qui conservent la propriété d'aéroports, d'entités gestionnaires d'aéroports ou de transporteurs aériens, ou le contrôle d'entités gestionnaires d'aéroports ou de transporteurs aériens doivent veiller à ce que les fonctions liées à cette propriété ou à ce contrôle ne soient pas confiées à l'autorité de supervision indépendante*“.

Vu la taille du secteur aéroportuaire dans le pays et sa spécificité par rapport notamment à un secteur ferroviaire où l'ILR assume les fonctions de régulateur économique, la DAC a été désignée en tant qu'autorité de supervision indépendante.

En effet, elle assume déjà les missions du régulateur en matière de sécurité et sûreté aérienne et aéroportuaire envers les prestataires aéroportuaires et les opérateurs aériens, de sorte qu'une extension de ses missions à la réglementation économique n'est qu'une conséquence logique aussi dans un esprit de simplification administrative et de logique de „guichet unique“.

Les mesures prises pour garantir l'exercice de ses compétences d'une manière impartiale et transparente vis-à-vis des entités gestionnaires de l'aéroport et des opérateurs aériens seront communiquées à la Commission européenne, sachant que la DAC n'exerce pas de missions liées au contrôle et à la propriété des prestataires de service aéroportuaires et opérateurs aériens.

A ces fins une unité de „régulation économique“ devra voir le jour au sein de la Direction de l'aviation civile à l'instar de ce qui existe auprès d'autres directions de l'aviation civile tel qu'en Angleterre. Cette unité devra être composée d'agents dûment formés.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad Article 1

Cet article reprend les dispositions de l'article 1 de la directive avec la précision que les paragraphes 2 et 3 sont dûment transposés en indiquant que le présent texte s'applique à l'aéroport de Luxembourg suite à l'arrêt de la Cour de Justice du 12 mai 2011 ayant débouté le Grand-Duché de Luxembourg de son recours en annulation contre la directive 2009/12/CE.

Le paragraphe 5 de la directive n'a pas été transposé étant donné que le Luxembourg n'entend pas appliquer des mesures de régulation supplémentaires à celles fixées par la directive ayant opté pour une transposition „a minima“ de ladite directive. En effet, l'Aéroport de Luxembourg évoluant dans un contexte concurrentiel marqué avec des aéroports dans la Grande Région, connaît une situation concurrentielle importante exauçant de facto une pression sur les redevances aéroportuaires. Partant, le recours à des mesures de régulation économique supplémentaires à celles prévues par la directive n'a pas été jugé nécessaire.

Ad Article 2

Cet article reprend les définitions de l'article 2 de la directive. Il est précisé pour l'entité gestionnaire sous 2) qu'il s'agit soit de lux-Airport soit de l'Administration de la navigation aérienne qui assument conjointement les missions d'administration et de gestion des infrastructures de l'aéroport conformément à la loi du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne et la loi du 26 juillet 2002 sur la police et l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare. Il résulte de ces textes que lux-Airport est compétent pour „la gestion des aires de stationnement des aéronefs à l'aéroport“ et pour assurer „l'exploitation technique et commerciale de l'aéroport sans préjudice des missions dévolues à l'Administration de la navigation aérienne“. L'Administration de la navigation aérienne est compétente pour le „fonctionnement opérationnel de l'aéroport“ et notamment pour l'entretien et la gestion de l'aire de manoeuvre comprenant les taxiways et la piste.

En outre est ajouté sous le point 6) une définition pour „projet d'infrastructure“ par référence aux dispositions figurant au considérant No 14 de la directive. Puis sont ajoutées les définitions d'„autorité de supervision indépendante“ sous le point 7), de „comité des usagers de l'aéroport“ sous le point 8) et de „ministre“ sous le point 9).

Ad Article 3

Cet article reprend le principe général de non-discrimination des redevances aéroportuaires. A noter que les redevances peuvent être modulées notamment pour des motifs d'intérêt général, dûment motivés, tel que la gestion du bruit, ce qui est le cas au Luxembourg qui connaît le principe de la modulation des redevances aéroportuaires en fonction des plages horaires.

Un deuxième paragraphe a été ajouté afin d'instaurer le principe complémentaire de la publicité du régime des redevances aéroportuaires, corollaire du principe de non-discrimination, sachant que le régime des redevances aéroportuaires applicables à l'Aéroport de Luxembourg fait d'ores et déjà l'objet d'une publication.

Ad Article 4

Cet article reprend les dispositions de l'article 4 de la directive, même s'il n'est pas prévu actuellement de faire usage de cette option vu l'existence d'un seul aéroport à vocation commerciale au Grand-Duché.

Ad Article 5

Cet article reprend les dispositions de l'article 5 de la directive avec la même réserve d'application que pour l'article 4.

Ad Article 6

L'article 6 reprend les dispositions de l'article 6 de la directive en précisant que l'autorité de supervision indépendante est en charge de veiller à la consultation régulière par l'entité gestionnaire de

l'aéroport des usagers et que la consultation se fait en principe conjointement par lux-Airport et l'Administration de la navigation aérienne.

La référence aux „usagers“ y est remplacée par la référence au „comité des usagers“ qui a été instauré par règlement grand-ducal du 1er août 2007 là où une coordination de la position des usagers au niveau du comité des usagers est considérée appropriée.

De la sorte, le dialogue et la communication entre usagers et entités concernées par la directive en question est censé se dérouler de manière structurée.

Etant donné que le Luxembourg ne connaît et n'envisage pas de régime obligatoire d'approbation des redevances ou de leur niveau maximal, ni de procédure d'examen régulière de la situation concurrentielle de son aéroport, le paragraphe 5 de l'article 6 de la directive, sans objet, n'a pas été transposé.

Les dispositions figurant au paragraphe 5 et suivants de cet article transposent l'article 11, paragraphes 6 et 7 de la directive 2009/12/CE et s'inspirent largement des dispositions similaires figurant à l'article 5 de la loi du 3 août 2010 sur la régulation du marché ferroviaire. Elles fixent les conditions, procédures et critères à respecter en cas de désaccord.

Le recours susceptible d'être adressé à l'autorité compétente donne lieu à une décision provisoire qui doit être suivi dans les meilleurs délais d'une décision définitive vu le besoin de la sécurité juridique et financière des opérateurs et entités gestionnaires concernées.

Ad Article 7

Cet article reprend les dispositions de l'article 7 de la directive en précisant au paragraphe premier que l'interlocuteur de l'entité gestionnaire, tel que défini à l'article 2, est le comité des usagers de l'aéroport et en chargeant l'autorité de supervision indépendante afin de veiller à ce que l'échange de données entre usagers et entité gestionnaire de l'aéroport ait lieu.

Il convient de rappeler que la transparence formalisée par cet article permet aux transporteurs aériens de s'informer sur les coûts supportés par l'entité gestionnaire d'aéroport (en l'occurrence soit par lux-Airport, soit par l'Administration de la navigation aérienne) et du rapport qualité/prix de ces investissements à l'aéroport. A l'inverse il entend permettre à ces entités d'évaluer correctement les besoins auxquels devront répondre leurs futurs investissements qu'ils envisagent de réaliser en obtenant des informations de prévision de trafic et de projets de développement des opérateurs afin de faire correspondre au plus près l'offre des services et infrastructures avec la demande et les besoins des opérateurs.

Ad Article 8

Cet article reprend les dispositions de l'article 8 de la directive en désignant l'autorité de supervision indépendante pour veiller à ce que l'échange de données entre comité des usagers et entité gestionnaire de l'aéroport relatif aux nouveaux projets d'infrastructure a lieu.

Les projets visés sont les grands projets d'infrastructure qui ont une incidence significative sur le système ou le niveau des redevances aéroportuaires. L'objectif de la transmission de ces informations devrait permettre, en tant que corollaire du principe de transparence visée à l'article précédent, le suivi des coûts d'infrastructure à supporter *in fine* par les opérateurs.

Ad Article 9

Cet article transpose l'article 9 de la directive en disposant que l'entité gestionnaire d'aéroport et le comité des usagers de l'aéroport peuvent engager des négociations en vue de conclure un accord de niveau de service („service level agreement“) concernant la qualité du service fourni à l'aéroport et ce pour l'ensemble des usagers de l'aéroport.

Ad Article 10

Cet article transpose les dispositions de l'article 10 de la directive en disposant dans quelles conditions la différenciation des services et/ou la réservation à certains usagers d'infrastructures dédiées est possible.

Au paragraphe 2 de cet article il est opté pour l'approbation par l'autorité de supervision indépendante des critères objectifs et non discriminatoires à fixer par l'entité gestionnaire d'aéroport au cas où la demande d'accès à un de ces services personnalisés et/ou terminal dédié excéderait l'offre.

Cet article est également à lire ensemble avec les mesures conservatoires que pourrait être amenée à prendre l'autorité de supervision indépendante, prévues à l'article 6.

Ad Article 11

Cet article transpose les dispositions de l'article 11, paragraphes 1 à 3 de la directive en désignant l'autorité de supervision indépendante (cf. exposé des motifs).

Le paragraphe 2 de la directive a été transposé avec l'ajout du besoin de l'accord du ministre pour une éventuelle subdélégation des tâches de l'autorité de supervision à une autres autorités, sachant toutefois qu'une subdélégation ne donne a priori que du sens pour des pays disposant d'autorités régionales compétentes pour les aéroports. Un exemple de subdélégation possible pourrait être la subdélégation de la médiation à une autre entité.

Le paragraphe 3 énumère précisément les missions qui reviennent à l'autorité de supervision indépendante au titre de la présente loi, dont la supervision de l'application de l'échange d'informations entre entité gestionnaire et usagers ou comité des usagers (articles 6, 7 et 8 de la directive), l'approbation des critères déterminant l'accès à des services ou terminaux dédiés au cas où la demande excède l'offre (article 10 de la directive), l'application des procédures, conditions et critères pour régler les désaccords entre l'entité gestionnaire et les usagers de l'aéroport (article 11, paragraphe 6 de la directive) et la prise de décisions en cas de désaccord sur une modification du niveau ou du système de redevances (article 11, paragraphe 7 de la directive) et la représentation au niveau national et international.

Ad Article 12

Cet article transpose les dispositions de l'article 11, paragraphes 3, 5 et 8 de la directive en déterminant les modalités de fonctionnement et de financement de l'autorité de supervision indépendante.

Les paragraphes 2 à 7 s'inspirent de l'article 61 de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité avec le recouvrement des coûts de fonctionnement de l'autorité de supervision indépendante auprès des entités concernées, tel que la directive le permet et tel qu'il fut argumenté par le Luxembourg lors du recours en annulation.

Ad Article 13

Dans son avis du 29 juin 2010 le Conseil d'Etat a attiré l'attention des auteurs du 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, sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2007 rappelant qu'en matière fiscale la loi „*doit fixer les règles essentielles concernant l'assiette, le taux et le recouvrement de l'impôt*“.

Après réexamen de l'article 7, paragraphe 3 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne il échet de constater qu'alors que ladite loi fixe dans son 1er alinéa les règles essentielles de l'assiette des taxes et redevances en énumérant les actes d'agrément, de validation, de certification ou d'autorisation pour lesquelles des taxes ou redevances peuvent être perçues et dans son deuxième alinéa le montant maximum unitaire du taux de la taxe ou de la redevance, ladite loi ne fixe pas les règles essentielles en matière de perception des taxes et redevances, déléguant au règlement grand-ducal le soin d'en déterminer les modalités.

La présente disposition vise à insérer au niveau de la base légale habilitante les éléments essentiels de recouvrement des taxes et redevances en évitant ainsi la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution (non-application de la loi ou du règlement grand-ducal par les cours et tribunaux).

Ad Article 14

Cet article prévoit l'engagement de deux agents, dont un agent auprès de la Direction de l'aviation civile et un agent auprès de l'Administration de la navigation aérienne pour assurer la transposition et l'application de la directive.

A noter que la directive impose aussi bien à l'autorité de supervision le rôle de veiller à la mise en oeuvre des mécanismes de consultation y prévus ainsi qu'aux prestataires de services lux-Airport et

Administration de la navigation aérienne d'établir les données financières et les autres informations requises pour l'échange d'information qui doit avoir lieu régulièrement.

Les deux agents à engager devraient avoir une formation économique et comptable.

*

FICHE FINANCIERE

Suite au rejet du recours en annulation introduit par le Luxembourg devant la Cour de Justice des Communautés européennes en date du 12 mai 2011, la directive 2009/12/CE sur les aéroportuaires est d'application immédiate à l'Aéroport de Luxembourg malgré le fait que l'aéroport de Luxembourg ne compte que quelque 1,6 million de passagers par an.

La désignation de la Direction de l'aviation civile (DAC) comme autorité compétente au titre de la directive en question impose à cette dernière de superviser le respect de la consultation obligatoire des usagers de l'aéroport et de traiter des différends chaque fois qu'une décision sur les redevances aéroportuaires ou la modification du système de redevances le rend nécessaire.

L'impact financier de la transposition de la directive au Luxembourg concernera ainsi le coût de la mise en place et du fonctionnement de cet aspect de la régulation économique au sein de la DAC avec la nécessité de la doter des moyens en ressources humaines et moyens pour l'exercice des tâches afférentes et au niveau de l'ANA pour assurer le respect des obligations de transparence et d'échange d'informations.

*

1. DIRECTION DE L'AVIATION CIVILE

La nouvelle compétence de la DAC engendrera un surplus de travail qui, eu égard à la cadence espacée des activités, pourra être assumée par l'équivalent d'un fonctionnaire supplémentaire à temps plein de la carrière supérieure administrative.

L'agent devra:

- superviser la mise en oeuvre de l'échange d'informations entre l'entité gestionnaire d'aéroport et le comité des usagers de l'aéroport;
- approuver les critères déterminant l'accès à des services ou terminaux dédiés;
- établir et appliquer l'ensemble des procédures et critères pour régler les désaccords entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport;
- publier un rapport annuel d'activités;
- assurer la coordination au niveau national et international dans le domaine de la régulation économique.

Outre les connaissances administratives usuelles de sa fonction, l'agent en question devra disposer de connaissances économiques spécifiques en matière d'allocation de coûts et de détermination de redevances dans le marché aéroportuaire.

Par conséquent, il y a lieu de procéder à une augmentation du budget alloué à la DAC en augmentant les crédits des articles budgétaires repris ci-après:

<i>Article</i>	<i>Code écon.</i>	<i>Code fonct.</i>	<i>Libellé</i>	<i>Crédits supplémentaires (2011/2012)</i>
11.000	11.00	12.40	Traitement des fonctionnaires	68.441,00 €

Détail:

Traitement de base (340/indice 719,84) x (16,7747914): 68.441,00 €

A côté du traitement de l'agent en question, il faut prévoir des frais d'experts dans le cadre de l'évaluation d'une modification annuelle des redevances et des frais juridiques ou d'étude de marché afférents:

<i>Article</i>	<i>Code écon.</i>	<i>Code fonct.</i>	<i>Libellé</i>	<i>Crédits supplémentaires (2011/2012)</i>
12.120	12.30	12.40	Frais d'experts et d'études	+ 20.000 €

A cela s'ajoute les frais de formation et de recyclage des agents en question:

<i>Article</i>	<i>Code écon.</i>	<i>Code fonct.</i>	<i>Libellé</i>	<i>Crédits supplémentaires (2011/2012)</i>
12.190	12.30	12.40	Cours de formation et de recyclage	+ 6.000 €

L'impact financier total peut ainsi être chiffré à 94.441 euros pour la DAC.

*

2. ADMINISTRATION DE LA NAVIGATION AERIENNE

Pour l'ANA il faut disposer également d'un agent supplémentaire (employé de la carrière supérieure) avec des connaissances économiques.

Par conséquent, il y a lieu de procéder à une augmentation du budget alloué à l'ANA en augmentant les crédits de l'article budgétaire afférent:

<i>Article</i>	<i>Code écon.</i>	<i>Code fonct.</i>	<i>Libellé</i>	<i>Crédits supplémentaires (2011/2012)</i>
11.011	41.12	12.44	Indemnités des employés occupés à titre permanent Air Navigation Service provider	+ 64.807 €

Détail:

Traitement de base (340/indice 719,84) x (15,8841094): 64.807 €

A cela s'ajoute différents frais notamment de formation et de recyclage de l'agent en question et des frais d'experts et d'études augmentant la dotation dans l'intérêt du fonctionnement de l'Administration de la navigation aérienne:

<i>Article</i>	<i>Code écon.</i>	<i>Code fonct.</i>	<i>Libellé</i>	<i>Crédits supplémentaires (2011/2012)</i>
41.050	41.12	12.44	Dotation dans l'intérêt du fonctionnement de l'Administration de la navigation aérienne	+ 10.000 €

L'impact financier total peut ainsi être chiffré à 74.807 euros pour l'ANA.

Le coût total de la transposition de la directive s'établit ainsi à:

DAC: 94.441 euros

ANA: 74.807 euros

Total: 169.248 euros

Il convient de noter que les frais de personnel et de fonctionnement pourront faire l'objet d'un remboursement par le biais de redevances collectées au profit de l'Etat auprès des opérateurs et de l'entité gestionnaire de l'aéroport à fixer par l'autorité (cf. article 12 de la loi).

Pour terminer, il convient de noter que la présente fiche financière ne tient pas compte des coûts supplémentaires incombant aux autres acteurs de la plateforme aéroportuaire, et principalement lux-Airport qui pourra être amenée à répercuter ceux-ci aux usagers.

