

**N° 6310<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

**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**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(16.12.2011)

Par dépêche du 30 juin 2011, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous rubrique. Le texte, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche d'impact.

La fiche financière jointe au projet sous avis renseigne sur les modifications budgétaires dues principalement à l'augmentation de personnel. L'impact financier est chiffré à un total de 94.441 euros pour le budget des dépenses au titre de la Direction de l'aviation civile, estimations pour le budget 2011/2012, et à 74.807 euros au titre de l'Administration de la navigation aérienne, soit au total à 169.248 euros pour le budget de 2012.

Il y a lieu de constater qu'un tableau de concordance entre les dispositions de la directive et les mesures de transposition n'était pas joint, contrairement aux instructions en la matière rappelées encore dans la circulaire de la ministre aux Relations avec le Parlement du 9 août 2011 (cf. point 2. Procédure de saisine du Conseil d'Etat et transposition des directives européennes).

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet sous avis vise à transposer la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires qui entend harmoniser les principes de perception des redevances aéroportuaires dans les aéroports communautaires.

La directive s'inspire des politiques relatives aux redevances aéroportuaires adoptées par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en 2004<sup>1</sup>.

Les principes de non-discrimination et de transparence étant de rigueur dans l'espace aérien européen, cette directive a cependant posé problème au Luxembourg, qui y a vu une concurrence déloyale susceptible d'être exercée par les aéroports de la Grande Région qui ne tombent pas sous le champ d'application de la directive. La Cour de Justice de l'Union européenne ayant débouté le recours en annulation introduit par le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg le 12 mai 2011, et le délai de transposition ayant expiré le 15 mars 2011, la transposition est pendante et doit se faire dans les meilleurs délais.

Les redevances aéroportuaires sont 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.

<sup>1</sup> Document 9082/7 „Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne“, 8e édition, 2009.

L'objectif de la directive 2009/12/CE est d'éviter des abus de situations de monopole, et de mettre en place un cadre harmonisé visant à réglementer les composantes essentielles des redevances aéroportuaires.

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.

Une autorité de supervision indépendante devra être mise en place en vue d'assurer l'impartialité des décisions ainsi que l'application correcte et effective de la directive. Le Conseil d'Etat reviendra sur cette question lors de l'examen de l'article 12 du projet de loi.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Observation préliminaire*

Quant à la forme, le Conseil d'Etat propose de subdiviser les articles en paragraphes en mettant les chiffres arabes entre parenthèses au lieu de les faire suivre par un point. Cette observation vaut pour tous les articles du projet de loi sous examen, sauf pour le relevé de l'article 2 relatif aux définitions qui y sont énumérées.

Il attire également l'attention sur la nécessité de revoir les renvois contenus dans les différents articles du projet de loi sous examen dans la mesure où les propositions du Conseil d'Etat trouveraient accord.

### *Article 1er*

Cet article reprend les dispositions de l'article 1er de la directive 2009/12/CE précitée, à l'exception des paragraphes 3 et 5. Le paragraphe 3 règle la situation des Etats membres qui ont plusieurs aéroports sur leur territoire. Le paragraphe 5 n'a pas été transposé étant donné que le Luxembourg n'entend pas appliquer des mesures de régulation supplémentaires. Le Conseil d'Etat propose de compléter par la définition reprise au point 1 de l'article 2 le point 2 (paragraphe 2) de l'article 1er qui se lira comme suit:

„**Art. 1er.** (...)

(2) La présente loi s'applique à l'aéroport de Luxembourg, y compris aux installations annexes que les opérations d'atterrissage, de décollage et de manœuvres d'aéronefs 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.

(...)“

### *Article 2*

Dans la suite de la dernière observation à l'endroit de l'article 1er, le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de la définition figurant au point 1 de l'article 2, dans la mesure où sa proposition trouverait accord.

Les points 1, 3, 4 et 5 de l'article sous examen sont repris textuellement de l'article 2 de la directive 2009/12/CE précitée.

Le point 2 renvoie pour la définition de l'entité gestionnaire d'aéroport à l'article 2 de la loi modifiée du 26 juillet 2002 dont l'intitulé exact est le suivant: „sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare“. Il résulte de ces textes que la société d'exploitation aéroportuaire lux-Airport est compétente pour la gestion des aires de stationnement des aéronefs à l'aéroport et pour l'exploitation technique et commerciale. L'Administration de la navigation aérienne est compétente pour le fonctionnement opérationnel de l'aéroport et pour l'entretien et la gestion de l'aire de manœuvre comprenant des taxiways et la piste.

Quant à la définition reprise à l'endroit du point 7, le Conseil d'Etat propose d'écrire qu'il s'agit de la Direction de l'aviation civile plutôt que de renvoyer à l'article 11 de la loi en projet.

Au point 8, il y a lieu sous peine d'opposition formelle face au non-respect de la hiérarchie des normes de remplacer la référence au règlement grand-ducal du 1er août 2007 qui détermine la compo-

sition et les modalités de fonctionnement du comité des usagers par la loi de base qui a instauré ledit comité, à savoir 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.

Le point 6 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Le point 9 est à supprimer, et il y aura lieu de désigner le ministre compétent à l'endroit de l'article 11 (8 selon le Conseil d'Etat) de la façon suivante: „(...) le ministre ayant les Transports aériens dans ses attributions (...)“.

#### *Articles 3 et 4 (3 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de modifier la première phrase de l'article 3 comme suit: „Les redevances aéroportuaires ne doivent pas entraîner une discrimination entre les différents usagers d'aéroport.“ La référence au droit de l'Union européenne est superflète.

L'article 4 de la directive 2009/12/CE précitée permet aux Etats membres de charger l'entité gestionnaire d'aéroport de mettre en place un système de redevances commun, couvrant le réseau aéroportuaire.

Le considérant 4 de ladite directive limite l'application de la directive aux aéroports d'une certaine taille (voir également l'article 2 de la directive), ou à l'aéroport de l'Etat membre enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers.

Par conséquent, le Luxembourg n'est pas tenu de mettre en place un système de redevances couvrant un hypothétique réseau aéroportuaire. Le Conseil d'Etat propose de reformuler le point 2 (paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat) comme suit:

„(2) Le régime des redevances aéroportuaires applicable de façon transparente par l'entité gestionnaire d'aéroport doit être publié par celle-ci de sorte que tous les usagers y peuvent avoir accès.“

L'article 4 est à supprimer, car devenu superflète.

#### *Article 5*

L'article 5 de la directive 2009/12/CE permet la mise en place d'un système commun et transparent de redevances dans les aéroports desservant la même ville ou agglomération urbaine. Le Conseil d'Etat estime que la reprise de cette disposition dans la législation nationale est superflète, alors que le Luxembourg ne dispose que d'un seul aéroport. L'article 5 du projet sous avis est dès lors à supprimer.

#### *Article 6 (9 selon le Conseil d'Etat)*

Dans la mesure où l'autorité de supervision indépendante nationale visée à l'endroit de l'article 11 (8 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi est censée s'occuper des tâches figurant à l'endroit de l'article 6 sous revue, le Conseil d'Etat propose de faire figurer cet article à la suite de l'article 11 initial qui définit l'autorité de supervision indépendante nationale.

D'après l'article 11 de la directive 2009/12/CE précitée, l'autorité de supervision indépendante nationale est chargée „d'assumer, au minimum, les tâches assignées au titre de l'article 6“.

A l'alinéa 2 du paragraphe 1er, le Conseil d'Etat propose de se référer à l'„entité gestionnaire d'aéroport“, alors que, d'une part, le terme est défini à l'endroit de l'article 2, et que d'autre part, ce terme est utilisé dans la suite de l'article sous examen.

Le paragraphe 2 ne donne pas lieu à observation.

Le paragraphe 3 est à reformuler, alors que le point 3 de l'article 6 de la directive 2009/12/CE impose l'obligation aux Etats membres de veiller à ce que chaque partie impliquée dans la procédure obligatoire de consultation régulière puisse demander l'intervention de l'autorité de supervision indépendante nationale en cas de désaccord sur une décision relative aux redevances aéroportuaires. Le paragraphe 3 de l'article sous revue est dès lors à reformuler comme suit:

„(3) En cas de désaccord sur une décision relative aux redevances aéroportuaires prise par l'entité de gestion d'aéroport, chaque partie peut saisir l'autorité de supervision indépendante qui

examinera les motifs justifiant la modification du système ou du niveau des redevances aéroportuaires.“

Les paragraphes 4 et 6 peuvent être regroupés sous un paragraphe 4 nouveau, alors que ces paragraphes traitent des délais impartis à l'autorité de supervision indépendante nationale pour statuer sur un différend qui lui est soumis. Le paragraphe 4 nouveau se lira dès lors comme suit:

„(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.

L'autorité de supervision indépendante statue sur la requête par une décision motivée définitive 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.“

Quant à la faculté accordée à l'autorité de supervision indépendante nationale d'assortir ses décisions d'astreintes (paragraphes 11 et 12), le Conseil d'Etat se doit de constater que le montant de l'astreinte journalière n'est pas autrement défini. Le texte sous avis doit dès lors être complété par l'ajout d'un paragraphe dont le libellé doit se lire comme suit: „L'autorité de supervision indépendante peut assortir ses décisions d'une astreinte dont le montant journalier se situe entre xxx euros et xxx euros. Le montant de l'astreinte tient compte de la capacité économique de la personne concernée et de la gravité du manquement constaté.“ Le Conseil d'Etat estime en effet qu'un écart trop important entre le minimum et le maximum de l'astreinte doit être évité.

Finally, il convient de relever que les décisions de l'autorité de supervision indépendante nationale ne font l'objet que d'un recours en annulation, alors même qu'elles peuvent être assorties d'astreintes. Au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, un examen quant au fond par le juge administratif s'impose toutefois en la matière (arrêt du 4 mars 2004, 47650/99, *Silvester's Horeca Service c/Belgique*). Dès lors, le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, de reformuler le paragraphe 13 de l'article 6 (9 selon le Conseil d'Etat) comme suit:

„(13) Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif contre les décisions prises par l'autorité de supervision indépendante nationale dans le cadre du présent article.“

Les paragraphes 5, 7, 8, 9 et 14 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

#### *Article 7 (4 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article concerne les règles de transparence. Le texte est largement repris du texte de l'article 7 de la directive 2009/12/CE précitée.

Le point 1 (paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat) n'appelle pas d'observation, sauf à remplacer la référence à l'autorité de supervision indépendante par celle à la Direction de l'aviation civile.

Les auteurs du projet sous avis font transiter les informations dont question par le comité des usagers. Vu qu'il s'agit de données économiquement sensibles, le Conseil d'Etat se demande pourquoi les données transitent „en principe“ par le comité, ce qui est non seulement contraire au point 3 (paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat) du présent article, mais également à l'article 13 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. Il y a lieu de supprimer cette mention. Pour des raisons de lisibilité du texte, le Conseil d'Etat propose de reformuler le paragraphe 2 de l'article 7 (5 selon le Conseil d'Etat) comme suit:

„**Art. 5.** L'autorité de supervision indépendante veille à ce que le comité des usagers de l'aéroport fournisse à l'entité gestionnaire d'aéroport avant chaque consultation prévue à l'article 10, paragraphe 1, des informations concernant: (...).“

Le point 3 (paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat) ne donne pas lieu à observation.

#### *Articles 8 à 10 (5 à 7 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

*Articles 11 et 12 (8 et 10 selon le Conseil d'Etat)*

Ces articles déterminent l'autorité de supervision indépendante et règlent son fonctionnement. La transposition de la directive ne reprend que partiellement le texte de l'article 11 et s'écarte en plusieurs points fondamentalement de celle-ci.

L'article 1er du projet sous avis prévoit que la Direction de l'aviation civile est l'autorité de supervision indépendante, qui par voie de conséquence se trouve chargée de toutes les tâches prévues à l'article 11 de la directive.

L'article 3 de la directive dispose que „Les Etats membres garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens“.

Le Conseil d'Etat se demande si la Direction de l'aviation civile répond à ces critères. En effet, aux termes de l'article 17, paragraphe 1er de la prédite loi du 19 mai 1999, cette direction est créée au sein du ministère des Transports (actuellement le ministère du Développement durable et des Infrastructures). Le paragraphe 2 de cet article précise que „la direction est placée sous l'autorité du ministre“.

Le Conseil renvoie à cet égard à son avis du 22 juin 2010 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. *No 6123*<sup>2</sup>) et à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 9 mars 2010 (affaire C-518/07) applicable *mutatis mutandis* à la situation sous examen, et plus particulièrement au point 36 de cet arrêt, qui est libellé comme suit: „En outre, il convient de souligner que le seul risque que les autorités de tutelle puissent exercer une influence politique sur les décisions des autorités de contrôle suffit pour entraver l'exercice indépendant des missions de celles-ci. D'une part, comme l'a relevé la Commission, il pourrait y avoir une „obéissance anticipée“ de ces autorités eu égard à la pratique décisionnelle de l'autorité de tutelle.“.

S'y ajoute que l'indépendance juridiquement distincte et fonctionnelle de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens, exigée par la directive à transposer, n'est pas donnée dans le chef de la Direction de l'aviation civile, alors que l'Etat, entité juridique dont fait partie cette Direction, possède d'importantes participations dans deux sociétés de transporteurs aériens, ainsi que dans la société gestionnaire de l'aéroport. De surcroît, ces participations ouvrent au bénéfice de l'Etat le droit de nommer ses représentants dans les organes de gestion de ces sociétés.

Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il que si la Direction de l'aviation civile était désignée comme autorité de supervision indépendante en la matière le projet de loi sous avis ne transposerait pas correctement la directive. Il doit dès lors s'opposer formellement à lui voir attribuer les compétences telles que prévues à l'article 11 de la directive.

Devant l'impossibilité de donner à la Direction de l'aviation civile les pouvoirs que le projet de loi envisage de lui conférer, le Conseil d'Etat vient à se demander s'il ne serait pas plus opportun de charger l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR) de cette mission de supervision, et ce dans un souci de respecter les obligations ci-avant énoncées, imposées par la directive? En effet, l'ILR n'est pas soumis, en tant qu'établissement public, aux règles budgétaires qui régissent les administrations étatiques. De même, il serait possible d'élargir le pouvoir réglementaire de l'ILR pour les besoins d'application de la présente loi.

Pour ce qui est des redevances, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement, en vertu de l'article 104 de la Constitution et du principe de l'universalité budgétaire, à ce que celles-ci soient collectées par l'autorité de supervision indépendante en contrepartie de ses frais de personnel et de fonctionnement.

Aussi le Conseil d'Etat ne peut-il se déclarer d'accord avec la faculté donnée à l'autorité de supervision indépendante de fixer les redevances. Cette disposition est en effet contraire à l'article 36 de la Constitution en vertu duquel le pouvoir réglementaire d'exécution des lois appartient au seul Grand-Duc. Le Conseil d'Etat se verrait dès lors dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel à cette disposition.

*Article 13 (11 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

*Article 14 (12 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article prévoit les engagements nécessaires en vue de disposer respectivement au sein de la Direction de l'aviation civile et au sein de l'Administration de la navigation aérienne d'un agent supplémentaire „pour assurer la transposition et l'application de la directive“ selon le commentaire des articles.

Dans la mesure où les engagements prévus d'un attaché de gouvernement et d'un employé de la carrière S au-delà des engagements autorisés dans le cadre du *numerus clausus* de la loi budgétaire constituent une question d'appréciation politique, le Conseil d'Etat se rapporte à la Chambre des députés quant au suivi à réserver à la disposition en question, tout en faisant remarquer que le transfert à l'ILR des compétences d'autorité indépendante au sens de la loi en projet ne justifie plus le renforcement prévu de l'effectif de la Direction de l'aviation civile.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 décembre 2011.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Pour le Président,*  
*La Vice-Présidente,*  
Viviane ECKER

