



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

---

RM/vg

### Commission du Développement durable

#### Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2012 (14H00)

##### ORDRE DU JOUR :

1. 6310 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  
- Rapporteur : Monsieur Marc Spautz  
- Présentation du projet de loi et examen de l'avis du Conseil d'Etat

2. Echange de vues au sujet de la stratégie globale sur le développement de l'aéroport de Luxembourg pour les années à venir

3. Continuation de l'examen des documents européens suivants :

COM (2011) 824 : Proposition de REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union et abrogeant la directive 96/67/CE du Conseil

*Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai des huit semaines a débuté le 14 décembre 2011 et prendra fin le 8 février 2012.*

COM (2011) 828 : Proposition de REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil

*Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai des huit semaines a débuté le 14 décembre 2011 et prendra fin le 8 février 2012.*

4. Divers

\*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Paul Helminger, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz, M. Serge Urbany,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,

M. Max Nilles, M. Tom Weisgerber, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Anne Brasseur

\*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

\*

**1. 6310 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**

Le projet sous rubrique vise à transposer la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires. L'objectif de la directive 2009/12/CE est d'harmoniser les principes de perception des redevances aéroportuaires dans les aéroports communautaires et, partant, d'éviter des abus de situations de monopole. La directive 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. Elle prévoit en outre la mise en place d'une autorité de supervision indépendante en vue d'assurer l'impartialité des décisions ainsi que son application correcte et effective.

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 ne tombant pas sous le champ d'application de la directive et qui a donc introduit un recours en annulation devant la Cour de Justice de l'Union européenne le 15 mai 2009.

En date du 12 mai 2011, la Cour de Justice de l'Union européenne a débouté le Luxembourg en arguant qu'il n'y avait pas de violation des principes de droit européen et en estimant 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 de la directive 2009/12/CE ayant expiré le 15 mars 2011, le projet de loi sous rubrique devra être évacué dans les meilleurs délais.

\*

Dans son avis du 16 décembre 2001, le Conseil d'Etat émet cinq oppositions formelles, auxquelles la commission parlementaire entend donner droit. En ce qui concerne les oppositions formelles dues à la désignation de la Direction de l'Aviation Civile (ci-après « DAC ») comme autorité de supervision, entité que le Conseil d'Etat juge insuffisamment indépendante, il est décidé de suivre sa suggestion de désigner l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après « ILR ») en tant qu'autorité de supervision. Les responsables du Ministère font en effet savoir aux membres de la Commission qu'après vérification auprès de l'ILR, ce dernier n'y voit aucun problème. Pour le détail des oppositions formelles et des

suites y réservées par la commission parlementaire, il est prié de consulter l'examen des articles ci-dessous.

### **Examen des articles**

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. La Commission fait sienne cette proposition.

### **Article 1<sup>er</sup>**

Cet article reprend les dispositions de l'article 1er de la directive 2009/12/CE, 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 à celles fixées par la directive. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

**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.*

Le Conseil d'Etat propose de compléter le paragraphe 2 de l'article 1er par la définition reprise au point 1 de l'article 2 et de rédiger comme suit ledit paragraphe :

*(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.*

La Commission du Développement durable donne suite à la proposition du Conseil d'Etat. L'article 1er se lira donc comme suit :

**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, 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.*  
(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.

## **Article 2**

Cet article reprend les définitions de l'article 2 de la directive, tout en y ajoutant les définitions de « projet d'infrastructure », d' « autorité de supervision indépendante », de « comité des usagers de l'aéroport » et de « ministre ». Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

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

- 1) „aéroport“: *tout terrain spécifiquement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manœuvres 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.*

Etant donné qu'à la suite de la proposition du Conseil d'Etat, le paragraphe 2 de l'article 1er a été complété par la définition reprise au point 1 de l'article 2, la Commission fait abstraction de cette définition à l'endroit de l'article 2.

Quant au point 2 (nouveau point 1), il est précisé que, par entité gestionnaire, il faut entendre soit la société d'exploitation aéroportuaire lux-Airport soit l'Administration de la navigation aérienne qui assument conjointement les missions d'administration et de gestion des infrastructures de l'aéroport : la société 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. Le Conseil d'Etat relève que l'intitulé exact de la loi modifiée du 26 juillet 2002 est : « sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ».

Quant à la définition reprise à l'endroit du point 7 (nouveau point 6), le Conseil d'Etat propose d'écrire de quelle entité il s'agit plutôt que de renvoyer à l'article 11 (initial) de la loi en projet. Au regard de la décision de la Commission du Développement durable de retenir que l'ILR sera l'autorité de supervision indépendante, il convient donc d'apporter un amendement parlementaire à l'endroit du nouveau point 6 de l'article 2. Cet amendement est une simple conséquence des amendements apportés à l'endroit de l'article 11 initial (voir ci-dessous).

Au point 8 (nouveau point 7), et sous peine d'opposition formelle face au non-respect de la hiérarchie des normes, le Conseil d'Etat demande de remplacer la référence au règlement grand-ducal du 1er août 2007 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. La commission parlementaire donne suite à cette remarque.

Le point 9 (nouveau point 8) est, de l'avis du Conseil d'Etat, à supprimer. Ce dernier propose de désigner le ministre compétent directement à l'endroit de l'article 11 (initial). La commission parlementaire suit cette suggestion. Cette définition devient de toute façon superfétatoire car, à la suite de la désignation de l'ILR comme autorité de supervision indépendante, les dispositions faisant référence au ministre dans le texte de la loi ont été supprimées.

Au regard de ce qui précède, l'article 2 se lira comme suit :

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

~~1) « aéroport » : tout terrain spécifiquement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manœuvres 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 ;~~

1) « entité gestionnaire d'aéroport » : l'organisme désigné à l'article 2 de la loi modifiée 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, pour ce qui est des redevances pour services passagers et des redevances de stationnement ainsi que des infrastructures et services y associés, ainsi que l'Administration de la navigation aérienne, pour ce qui est des redevances d'atterrissage ainsi que des redevances de vol de nuit et des infrastructures et services y associés;

2) « 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;

3) « 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;

4) « réseau aéroportuaire » : un groupe d'aéroports dûment désigné comme tel par un État membre et géré par la même entité gestionnaire d'aéroport ;

5) « projet d'infrastructure » : tout projet d'infrastructure ayant une incidence significative sur le système ou le niveau des redevances aéroportuaires ;

6) « autorité de supervision indépendante » : ~~l'autorité visée à l'article 11 de cette loi~~  
**l'Institut Luxembourgeois de Régulation ;**

7) « comité des usagers de l'aéroport » : le comité instauré par ~~le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> août 2007 déterminant la composition et les modalités de fonctionnement du comité des usagers de l'aéroport de Luxembourg~~ l'article 4 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.

9) « ministre » : le ministre ayant les transports aériens dans ses attributions.

### **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, tels 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. Le deuxième paragraphe instaure 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. Dans sa version initiale, l'article 3 se lit comme suit :

#### ***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.*

Etant donné que, d'une part, la référence au droit de l'Union européenne est superfétatoire et que, d'autre part, 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 modifier le libellé de l'article 3 comme suit :

#### ***Art. 3. Non-discrimination et publicité***

*(1) Les redevances aéroportuaires ne doivent pas entraîner une discrimination entre les différents 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 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.*

La Commission du Développement durable adopte le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

### **Article 4**

Cet article reprend les dispositions de l'article 4 de la directive et se lit comme suit :

#### ***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*

Le Conseil d'Etat estime que cet article est superfétatoire, étant donné l'existence d'un seul aéroport à vocation commerciale au Grand-Duché et, partant, l'absence de réseau aéroportuaire dans le pays. La commission parlementaire suit la remarque de la Haute Corporation et supprime l'article 4.

## **Article 5**

Cet article reprend les dispositions de l'article 5 de la directive 2009/12/CE, qui permet la mise en place d'un système commun et transparent de redevances dans les aéroports desservant la même ville ou agglomération urbaine. Il se lit comme suit :

### **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.*

De la même manière que pour l'article 4, le Conseil d'Etat estime que la reprise de cette disposition dans la législation nationale est superfétatoire, alors que le Luxembourg ne dispose que d'un seul aéroport. La commission parlementaire suit la remarque de la Haute Corporation et supprime l'article 5.

## **Article 6 initial**

Cet article reprend les dispositions de l'article 6 de la directive.

Dans la mesure où l'autorité de supervision indépendante nationale visée à l'endroit de l'article 11 (initial) du projet de loi est censée s'occuper des tâches figurant à l'endroit de l'article 6, 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. La commission parlementaire fait sienne cette proposition du Conseil d'Etat. L'article 6 est donc déplacé et devient l'article 9.

Il est prié de se reporter aux commentaires relatifs au nouvel article 9.

## **Article 7 initial (Article 4 nouveau)**

Cet article concerne les règles de transparence. Le texte est largement repris du texte de l'article 7 de la directive 2009/12/CE. La transparence formalisée par cet article permet aux transporteurs aériens de s'informer sur les coûts supportés par l'entité gestionnaire d'aéroport 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 les 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. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

### **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.

Le paragraphe 1er n'appelle pas d'observation Conseil d'Etat, sauf à remplacer la référence à l'autorité de supervision indépendante par celle à la DAC. La commission parlementaire donne suite à l'observation du Conseil d'Etat, tout en remplaçant le renvoi à la DAC par celui à l'ILR. En effet, suite à la décision de la Commission du Développement durable de retenir que l'ILR sera l'autorité de supervision indépendante, il convient d'apporter un amendement parlementaire à l'endroit de ce paragraphe. Cet amendement est une simple conséquence des amendements apportés à l'endroit de l'article 11 initial (voir ci-dessous).

Quant au paragraphe 2, il prévoit que les informations mentionnées au paragraphe 1er transitent 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 paragraphe 3 de l'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. De l'avis du Conseil d'Etat, il y a donc lieu de supprimer cette mention et, pour des raisons de lisibilité, de reformuler le paragraphe 2 comme suit : « 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: (...). ». La Commission du Développement durable décide de maintenir le texte initial proposé par le Gouvernement, sauf à biffer l'expression « et en principe via le comité des usagers de l'aéroport », afin de tenir compte, d'un côté, du respect du principe de la confidentialité des données à transmettre par les transporteurs aériens au gestionnaire d'aéroport et, d'un autre côté, de l'absence de personnalité juridique propre au comité des usagers. Il s'agira donc d'un amendement parlementaire.

Le paragraphe 3 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

L'article sous rubrique se lira donc comme suit :

#### **Art. 4. Transparence**

(1) **L'Institut Luxembourgeois de Régulation** veille à ce que l'entité gestionnaire d'aéroport fournisse, chaque fois que doivent être tenues les consultations visées à l'article 9, 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 9, 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.

#### **Article 8 initial (Article 5 nouveau)**

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 le comité des usagers et l'entité gestionnaire de l'aéroport relatif aux nouveaux projets d'infrastructure ait 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. L'article sous rubrique n'engendre aucune observation de la part du Conseil d'Etat et se lit comme suit :

#### **Art. 5. 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 5.

#### **Article 9 initial (Article 6 nouveau)**

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 concernant la qualité du service fourni à l'aéroport et ce pour l'ensemble des usagers de l'aéroport. L'article sous rubrique n'engendre aucune observation de la part du Conseil d'Etat et se lit comme suit :

#### **Art. 6. 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 9, 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.*

### **Article 10 initial (Article 7 nouveau)**

Cet article transpose les dispositions de l'article 10 de la directive et prévoit dans quelles conditions la différenciation des services et/ou la réservation à certains usagers d'infrastructures dédiées est possible. Au paragraphe 2, 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. Il n'engendre aucune observation de la part du Conseil d'Etat et se lit comme suit :

#### **Art. 7. 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 ou 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.*

### **Article 11 initial (Article 8 nouveau)**

Cet article transpose les dispositions de l'article 11, paragraphes 1 à 3 de la directive en désignant l'autorité de supervision indépendante. 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 autre autorité. Le paragraphe 3 énumère précisément les missions qui reviennent à l'autorité de supervision indépendante au titre de la présente loi. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

#### **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 œuvre de la présente loi à d'autres autorités de supervision indépendantes, pour autant que cette mise en œuvre se fasse conformément aux mêmes normes.*

*(3) L'autorité de supervision indépendante est chargée en particulier:*

- de superviser la mise en œuvre 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.

Le Conseil d'Etat note que l'article 1er du projet de loi prévoit que la DAC 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. Il constate, par ailleurs, que 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 DAC répond à ces critères. En effet, aux termes de l'article 17 de la loi précitée du 19 mai 1999, la DAC est créée au sein du Ministère des Transports et est placée sous l'autorité du ministre. En outre, le Conseil d'Etat estime 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 DAC, 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.

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que si la DAC était désignée comme autorité de supervision indépendante en la matière, le projet de loi 6310 ne transposerait pas correctement la directive. Il s'oppose donc formellement à lui voir attribuer les compétences prévues à l'article 11 de la directive. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas plus opportun de charger l'ILR de cette mission de supervision.

Après avoir examiné les arguments du Conseil d'Etat, la Commission du Développement durable estime que, sur base d'un reproche éventuel futur aux autorités luxembourgeoises d'avoir un conflit d'intérêt sous-jacent entre maximisation des participations de l'Etat auprès de lux-Airport et des opérateurs aériens Luxair et indirectement Cargolux, une désignation d'une autorité de supervision indépendante externe au secteur de l'aviation, en l'occurrence l'ILR serait la voie à retenir.

Ainsi, au paragraphe 1er, l'expression « *La Direction de l'Aviation Civile* » est remplacée par l'expression « *L'Institut Luxembourgeois de Régulation* ». Par ailleurs, le paragraphe 2 est supprimé : cet amendement est une simple conséquence de la désignation de l'ILR comme autorité de supervision indépendante.

L'article sous rubrique se lira donc :

**Art. 8. Autorité de supervision indépendante**

~~(1) L'Institut Luxembourgeois de Régulation 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 œuvre de la présente loi à d'autres autorités de supervision indépendantes, pour autant que cette mise en œuvre se fasse conformément aux mêmes normes.**~~

(2) *L'autorité de supervision indépendante est chargée en particulier :*

- *de superviser la mise en œuvre de l'échange d'informations entre l'entité gestionnaire d'aéroport et le comité des usagers de l'aéroport visé aux articles 4, 5 et 9 ;*
- *d'approuver les critères déterminant l'accès à des services ou terminaux dédiés visés à l'article 7 ;*
- *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 9 ;*
- *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.*

### **Article 6 initial (Article 9 nouveau)**

Cet article précise que l'autorité de supervision indépendante est chargée 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.

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.

Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

#### **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, retraçable, 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.

Au paragraphe 1er, alinéa 2, le Conseil d'Etat propose de se référer à l' « entité gestionnaire d'aéroport », alors que, d'une part, l'expression est définie à l'article 2, et que d'autre part,

elle est utilisée dans la suite de l'article. La commission parlementaire fait sienne cette proposition.

Etant donné 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 Conseil d'Etat suggère de reformuler le paragraphe 3 de l'article sous rubrique 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* ». Il est fait droit aux observations du Conseil d'Etat concernant le paragraphe 3.

De l'avis du Conseil d'Etat, les paragraphes 4 et 10 peuvent être regroupés sous un paragraphe 4 nouveau, car ils 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. »*

Il est fait droit aux observations du Conseil d'Etat concernant le regroupement des paragraphes 4 et 10.

Quant aux paragraphes 11 et 12 et à la faculté accordée à l'autorité de supervision indépendante nationale d'assortir ses décisions d'astreintes, le Conseil d'Etat constate que le montant de l'astreinte journalière n'est pas défini. Il est d'avis qu'un écart trop important entre le minimum et le maximum de l'astreinte doit être évité et que le texte doit dès lors être complété par l'ajout d'un paragraphe dont le libellé se lira 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* ». La Commission du Développement durable donne suite aux observations du Conseil d'Etat concernant l'ajout d'un paragraphe sur l'astreinte. Pour ce qui est du montant de l'astreinte, elle décide de s'inspirer du montant prévu par l'ILR pour d'autres domaines de compétence (réseaux et services de communications électroniques, électricité et gaz), à savoir entre 200 et 2.000 euros.

La commission parlementaire constate que, pour des raisons de cohérence, deux amendements supplémentaires deviennent nécessaires ; il s'agit de supprimer le renvoi à l'astreinte à deux endroits de l'article sous rubrique :

- au second alinéa du point 11 initial (nouveau paragraphe 10), qui est remplacé par une disposition libellée comme suit :

*« La décision, ~~qui peut être assortie d'astreintes~~, précise les conditions d'ordre technique, opérationnel et financière 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, retraçable, non discriminatoire et proportionnée, les modalités d'accès aux services ou terminaux dédiés et ses conditions d'utilisation. »*

- au point 12 initial (nouveau paragraphe 11), qui est remplacé par une disposition libellée comme suit :  
« *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.* » ;

En effet, dans les deux cas, le renvoi à l'astreinte est devenu superfétatoire suite à l'ajout d'un paragraphe à part sur la possibilité pour l'autorité de supervision d'assortir ses décisions d'une astreinte.

Finalement, le Conseil d'Etat relève 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 (arrêt du 4 mars 2004, *Silvester's Horeca Service c/Belgique*), un examen quant au fond par le juge administratif s'impose toutefois en la matière. Dès lors, le Conseil d'Etat exprime son opposition formelle à l'introduction d'un seul recours d'annulation contre les décisions de l'autorité de supervision indépendante et suggère de reformuler comme suit le paragraphe 13 de l'article :

« (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.* »

La Commission du Développement durable décide d'apporter un amendement à cet endroit et de libeller comme suit le nouveau paragraphe 12 :

« *Un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif contre les décisions prises par l'autorité de supervision indépendante dans le cadre du présent article. Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif contre les décisions visées à l'alinéa précédent qui sont assorties d'une astreinte.* »

L'amendement vise à distinguer les décisions pour lesquelles un recours en réformation est nécessaire de celles où un recours en annulation est suffisant. Ceci est particulièrement important étant donné qu'au regard de la spécificité du secteur, une substitution au fond de l'affaire de l'autorité de supervision indépendante par le juge administratif risque d'aboutir à des résultats non satisfaisants pour l'exploitation aéroportuaire.

L'article sous rubrique se lira donc comme suit :

#### **Art. 9. 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, ait lieu.*

*Cette consultation est organisée, ~~en principe, conjointement par les deux entités visées à l'article 2 point 2)~~ par l'entité gestionnaire d'aéroport 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 son 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) En cas de désaccord sur une décision relative aux redevances aéroportuaires prise par l'entité gestionnaire 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.

(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.

(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 7.

(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.~~

(10) 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 financière 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.

*(11) 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 40 7, 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.*

*L'autorité de supervision indépendante peut assortir ses décisions d'une astreinte dont le montant journalier se situe entre 200 euros et 2.000 euros. Le montant de l'astreinte tient compte de la capacité économique de la personne concernée et de la gravité du manquement constaté.*

*(12) Un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif contre les décisions prises par l'autorité de supervision indépendante dans le cadre du présent article.*

*Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif contre les décisions visées à l'alinéa précédent qui sont assorties d'une astreinte.*

*(13) Les frais d'instruction du dossier sont à charge du requérant.*

### **Article 12 initial (Article 10 nouveau)**

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.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement, en vertu de l'article 104 de la Constitution et du principe de l'universalité budgétaire, à ce que les redevances soient collectées par l'autorité de supervision indépendante en contrepartie de ses frais de personnel et de fonctionnement.

En outre, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à 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.

La Commission constate qu'elle a indirectement fait droit aux oppositions formelles du Conseil d'Etat, suite à la désignation de l'ILR comme autorité de supervision indépendante. En effet, en tant qu'établissement public, l'ILR n'est pas soumis aux règles budgétaires qui régissent les administrations étatiques.

L'article sous rubrique se lit comme suit :

#### **Art. 10. 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 9, paragraphe 13, 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.

### **Article 13 initial (Article 11 nouveau)**

Cet article a pour objet de modifier l'article 7, paragraphe (3) de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne afin d'y insérer 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). En effet, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2007 a rappelé 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 précitée du 31 janvier 1948, il a été constaté 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 lesquels 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. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique n'appelle pas de commentaire de la part du Conseil d'Etat et se lit comme suit :

#### **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. »*

La commission parlementaire décide d'apporter un amendement à cet article et de le libeller comme suit :

#### **Art. 11. Dispositions modificatives**

**(1) L'article 7, paragraphe (2), dernier alinéa, de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne est modifié comme suit :**

**« Le montant de ces redevances est fixé par le ministre ayant les Transports aériens dans ses attributions sur proposition de l'entité prestataire de ces services et après consultation du comité des usagers instauré par 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. »**

(2) 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. »

**(3) Est inséré un article 43 bis après l'article 43 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne libellé comme suit :**

**«Art. 43bis.**

**(1) La Direction de l'Aviation Civile est l'autorité compétente pour l'application des dispositions relatives à la liberté de tarification des transporteurs aériens et des principes d'information et de non-discrimination à l'égard des passagers en exécution du règlement (CE) N°1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation des services aériens dans la Communauté.**

**(2) Le ministre ayant les Transports aériens dans ses attributions peut infliger une amende de 2.500 euros à 10.000 euros à tout transporteur aérien, son agent ou tout autre vendeur de billets qui publie ou propose les tarifs de passagers ou de fret pour les services aériens au départ de l'aéroport de Luxembourg sans préciser les conditions applicables ou sans préciser le prix définitif à payer à tout moment, incluant outre le tarif de passager ou de fret l'ensemble des taxes, redevances, suppléments et droits applicables inévitables et prévisibles à la date de la publication, y compris les redevances aéroportuaires, la redevance de sûreté ou carburant si ceux-ci sont ajoutés au tarif passager ou fret.**

**(3) Le ministre ayant les Transports aériens dans ses attributions peut infliger une amende de 1.250 euros à 5.000 euros à tout transporteur aérien, son agent ou tout autre vendeur de billets qui ne publie ou communique pas les suppléments de prix optionnels de façon claire, transparente et non équivoque au début de toute réservation ou qui ne s'assure pas que ces suppléments fassent l'objet d'une démarche explicite d'acceptation de la part du client.**

**(4) L'amende ne peut être infligée que si le transporteur aérien, son agent, ou tout autre vendeur de billets ont été préalablement mis à même de présenter leurs observations. A cet effet, ils sont invités par lettre recommandée avec avis de réception à prendre inspection du dossier et faire valoir leurs observations, le tout dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois.**

**(5) Les décisions du ministre sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif, dans le délai d'un mois à partir de la notification.»**

Cet amendement a deux finalités :

- modifier le régime de fixation des redevances aéroportuaires. Le texte proposé continue de prévoir que les redevances seront arrêtées après consultation du comité des usagers, mais il prévoit qu'elles seront arrêtées par le ministre compétent sur proposition des deux prestataires de services. Cela donnera la flexibilité requise et permettra au ministre compétent de déterminer de manière cohérente et coordonnée la politique à suivre en matière de redevances aéroportuaires en tant qu'élément de gestion important de la compétitivité du site aéroportuaire ;
- introduire en droit luxembourgeois un régime de sanctions afin d'assurer la mise en œuvre en bonne et due forme des dispositions du chapitre IV du règlement (CE) N°1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté. Il convient de noter que ce règlement prévoit que les clients devraient avoir accès à tous les tarifs des passagers et de fret, quel que soit leur lieu de résidence dans la Communauté ou leur nationalité et quel que soit le lieu d'établissement des agents de

voyages au sein de la Communauté. L'article 24 de ce règlement prévoit que les Etats membres veillent au respect des règles énoncées dans le cadre du chapitre IV en fixant des sanctions en cas d'infractions. Or, à ce jour le Luxembourg ne s'est pas encore doté d'un tel régime de sanctions. Afin de se mettre en conformité avec les exigences de ce règlement européen, il est proposé de s'inspirer des dispositions analogues introduites par 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 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens.

#### **Article 14 initial (Article 12 nouveau)**

Cet article prévoit l'engagement de deux agents, dont un agent auprès de la DAC et un agent auprès de l'Administration de la navigation aérienne pour assurer la transposition et l'application de la directive. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

##### ***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 renforcements 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.*

Dans la mesure où ces engagements constituent une question d'appréciation politique, le Conseil d'Etat se rapporte à la Chambre des Députés pour ce qui est du suivi à réserver à la disposition en question, tout en faisant remarquer que le transfert à l'ILR des compétences d'autorité indépendante ne justifie plus le renforcement prévu de l'effectif de la DAC.

La Commission donne suite à cette remarque et adapte, par le biais d'un amendement parlementaire, l'article sous rubrique. Ce dernier sera libellé comme suit :

##### ***Art. 12. 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) L'engagement définitif au service de l'Etat résultant des dispositions du présent article se fait par dépassement de l'effectif total du personnel et en dehors du nombre des engagements de renforcements déterminés dans la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 et dans les lois budgétaires pour les exercices futurs.*

\*

Les membres de la Commission adopteront définitivement les amendements élargés ci-dessus au cours d'une prochaine réunion.

## **2. Echange de vues au sujet de la stratégie globale sur le développement de l'aéroport de Luxembourg pour les années à venir**

Faute de temps, les membres de la Commission conviennent d'examiner en détail le point sous rubrique, au cours d'une prochaine réunion.

Afin de pouvoir présenter un exposé exhaustif qui réponde à toutes les questions que se posent les membres de la Chambre des Députés, Monsieur le Ministre demande à chacun de bien vouloir lui faire connaître quels sujets ils souhaiteraient voir développer. Suite à plusieurs interventions, il est retenu que Monsieur le Ministre axera sa présentation sur les points suivants :

- la stratégie du Gouvernement, ainsi que la stratégie de la société lux-Airport pour ce qui est du développement futur de l'aéroport. Ici sera notamment évoquée la concurrence pratiquée par d'autres aéroports de la Grande Région ;
- les différents rôles joués par les différents acteurs (le ministère, la société lux-Airport, les opérateurs locaux) dans la définition de la politique de valorisation de l'aéroport, ainsi que le degré d'autonomie dont bénéficie lux-Airport dans le cadre de la définition de cette politique ;
- la politique de développement des opérateurs locaux, ainsi que les difficultés à la fois structurelles et conjoncturelles auxquelles ils doivent faire face. Ici seront notamment évoquées les questions de concurrence massive de la part d'autres compagnies aériennes, la suppression de certaines lignes et le maintien de certaines autres malgré le fait qu'elles soient déficitaires ;
- la politique de développement des activités logistiques à l'aéroport de Luxembourg ;
- la problématique des vols de nuit.

Pour finir, le groupe parlementaire LSAP informe qu'il a demandé une heure d'actualité sur la situation actuelle à l'aéroport de Luxembourg et sur la réglementation européenne concernant les conditions de travail et les normes de sécurité dans ce secteur.

## **3. Continuation de l'examen des documents européens suivants : COM (2011) 824 : Proposition de REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union et abrogeant la directive 96/67/CE du Conseil COM (2011) 828 : Proposition de REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil**

La commission parlementaire poursuit l'échange de vues entamé au cours de la réunion du 10 janvier dernier.

Pour ce qui est du document COM (2011) 824, les membres de la Commission examinent le document repris en annexe du présent procès-verbal. Suite à plusieurs corrections rédactionnelles, cet avis motivé est adopté à l'unanimité des membres présents et sera soumis au vote de la Chambre des Députés au cours de la prochaine séance publique.

Pour ce qui est du document COM (2011) 828, il est finalement décidé de ne pas rédiger d'avis motivé, et ce pour les raisons d'opportunité déjà mentionnées au cours de la réunion du 10 janvier dernier et pour le détail desquelles il est prié de se reporter au procès-verbal afférent.

Dans ce contexte, un membre de la Commission met en exergue l'incohérence qui existe, sur certains points et notamment pour ce qui est des autorisations d'atterrir accordées aux vols non programmés, entre les publications externes officielles (Publications d'information aéronautique) et les documents internes destinés au personnel (Manual of Air Traffic Services). Monsieur le Ministre fait savoir qu'il a chargé ses services d'intervenir en la matière.

#### **4. Divers**

Outre les réunions des 1<sup>er</sup> et 2 février prochain, dont les convocations ont d'ores et déjà été publiées, des réunions de la Commission du Développement durable sont à prévoir au cours de la semaine du 6 février :

- une réunion aura de toute façon lieu le 8 février à 10h30 ;
- une réunion supplémentaire sera fixée lorsque le calendrier des séances plénières sera connu et se déroulera soit le 8 février à 14h00, soit le 9 février à 10h30 ou à 14h00.

Y seront évoqués les points suivants :

- continuation de l'échange de vues au sujet de la stratégie globale sur le développement de l'aéroport de Luxembourg pour les années à venir ;
- projet de loi n°6310 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 : adoption d'une série d'amendements parlementaires ;
- projet de loi n°6354 portant exécution du règlement (UE) No 510/2011 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les véhicules utilitaires légers neufs dans le cadre de l'approche intégrée de l'Union visant à réduire les émissions de CO2 des véhicules légers : examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

Luxembourg, le 3 février 2012

La secrétaire,  
Rachel Moris

Le Président,  
Fernand Boden

## **ANNEXE**

### **(Projet de) Résolution**

La Chambre des Députés

- considérant l'article 5, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne (TUE) ;
- considérant l'article 169 du Règlement de la Chambre des Députés ;
- -rappelant que la Commission du Développement durable a été saisie d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union et abrogeant la directive 96/67/CE du Conseil (COM (2011) 824) ;
- prenant acte du fait que le délai du contrôle de la subsidiarité arrive à son terme en date du 1<sup>er</sup> février 2012 ;
- constatant que la Commission du Développement durable a adopté, lors de sa réunion du 18 janvier 2012, à l'unanimité un avis motivé au sujet de l'initiative législative précitée ;

**décide de faire sien cet avis motivé de la Commission du Développement durable ayant la teneur suivante :**

La Commission du Développement durable exprime ses réserves au sujet de la proposition susmentionnée pour les raisons suivantes :

#### **1. Remarques préliminaires**

La situation de l'aéroport de Luxembourg en tant que seul aéroport à vocation commerciale du pays est particulière dans le cadre du réseau européen aéroportuaire. En effet, l'aéroport de Luxembourg compte parmi les aéroports d'importance régionale au niveau du nombre de passagers (1,6 - 1,8 millions de passagers par an). En termes d'activités de fret cependant, l'aéroport compte parmi les aéroports les plus importants en Europe avec un volume de fret avoisinant les 650.000 tonnes en 2011.

Du fait qu'il est le seul aéroport du pays, il doit accueillir toutes les infrastructures techniques et opérationnelles essentielles pour un aéroport d'une importance nationale (aviation de passagers et de fret, aviation d'affaires, aviation générale, aviation humanitaire, support pour les activités policières et militaires). Sa capacité d'accueil est cependant limitée du fait de sa situation d'extension limitée (il est encerclé par une vallée au sud de la piste et des routes nationales, voire l'autoroute sur les autres côtés).

## 2. Les objectifs et la motivation de la proposition de règlement

### a) Objectifs généraux et particuliers

L'exposé des motifs du règlement explique que l'objectif général de la proposition est d' « améliorer l'efficacité et la qualité globale des services d'assistance en escale au profit des usagers (compagnies aériennes) et des utilisateurs finals (passagers et commissionnaires de transport) dans les aéroports de l'Union européenne ».

Ce même exposé des motifs énumère parmi les objectifs particuliers « de faire en sorte que les compagnies aériennes disposent d'un choix accru de solutions d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union européenne<sup>1</sup> ».

### b) La motivation de la proposition

La Commission indique dans son exposé de motifs que « D'après diverses évaluations de la directive effectuées ..., la directive a permis d'atteindre les principaux objectifs recherchés de la libéralisation du marché de l'assistance en escale dans les aéroports de l'Union: le nombre de prestataires de services a augmenté et les prix de l'assistance en escale ont généralement baissé. En outre, d'après les compagnies aériennes, la qualité du service s'est améliorée avec l'élargissement du choix entre prestataires concurrents.

*Depuis l'adoption de la directive en 1996, les conditions d'exercice des services d'assistance en escale ont connu une évolution spectaculaire. Dans un contexte de croissance rapide du trafic aérien et de contraintes de capacité, la question de l'efficacité et de la qualité des services fournis dans les aéroports, y compris les services d'assistance en escale, se pose avec une acuité renouvelée et accrue. »*

Il ressortirait cependant de la consultation que le cadre juridique actuel n'est plus adapté aux besoins. « Le problème étant double: i) la fourniture des services d'assistance en escale manque d'efficacité, en raison de barrières à l'entrée et de l'expansion du transport aérien, et ii) la qualité globale des services ne suit pas l'évolution des besoins en matière de fiabilité, de résilience, de sécurité et de sûreté, ainsi que de protection de l'environnement. »

Plus loin dans l'exposé des motifs la Commission rappelle que « Le 24 janvier 2007, elle a adopté un rapport sur l'application de la directive, qui a confirmé que les principaux objectifs de cette dernière avaient été atteints, tout en constatant l'existence de tendances négatives. »

## 3. Choix des instruments

L'instrument proposé est un règlement.

Conformément à l'exposé des motifs de la proposition « Les autres instruments ne seraient pas adéquats. Compte tenu du besoin récent de normes de qualité minimale harmonisées dans les aéroports pour mettre en œuvre l'approche «porte-à-porte» de la gestion du trafic aérien, et d'une harmonisation plus poussée des conditions d'accès au marché pour assurer une

---

1 Point 1.3. de la proposition de règlement.



*concurrence plus équitable sur le marché de l'assistance en escale, la souplesse qu'a apportée le choix d'une directive en 1996 n'est plus appropriée.  
Il faut un instrument juridique d'application générale.*

*Un règlement répond au besoin d'harmonisation des marchés de l'assistance en escale au niveau de l'UE, étant donné que le manque d'harmonisation a été décrit comme un problème. La plupart des difficultés que pose le cadre juridique actuel sont liées à des divergences de mise en œuvre entre les États membres.*

*Ainsi, l'instrument juridique le plus approprié est le règlement, car les autres solutions ne permettraient pas d'atteindre les objectifs poursuivis. »*

#### **4. Principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité s'applique, la proposition ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union. L'exposé des motifs conclut à son respect en les termes suivants :

*« Les objectifs de la proposition ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres, étant donné que les compagnies aériennes opèrent au sein d'un marché unique de l'aviation et que les prestataires de services en escale déploient également leurs activités sur un marché européen ou international. Le cadre applicable aux services d'assistance en escale ne peut être réglementé à un niveau inférieur. Toute action isolée à l'échelon des États membres risque de nuire au fonctionnement du marché intérieur.*

*Une action de l'Union européenne est mieux à même de réaliser les objectifs de la proposition. Les règles européennes relatives aux services d'assistance en escale constituent un complément essentiel à la législation européenne qui sous-tend le marché intérieur du transport aérien; en effet, l'existence d'un système équitable, transparent et non discriminatoire pour la fourniture de services d'assistance en escale est essentielle pour garantir l'efficacité et la qualité de ces services, qui jouent un rôle vital dans la chaîne de l'aviation. »*

#### **5. Analyse du respect du principe de subsidiarité**

##### **a) Objectifs du principe de subsidiarité**

Dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union, le principe de subsidiarité, inscrit dans le TUE, définit les conditions dans lesquelles l'Union dispose d'une priorité d'action par rapport aux États membres.

Conformément à l'article 5, paragraphe 3, du TUE l'intervention des institutions de l'Union au nom du principe de subsidiarité suppose qu'outre l'obligation d'être en présence d'une compétence mixte, soient réunies les conditions de nécessité (les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints d'une manière satisfaisante par les États membres) et de valeur ajoutée ou efficacité économique (l'action peut être mieux réalisée, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par une intervention de l'Union).

Outre la légitimation de l'intervention de l'Union, il s'agit de protéger la capacité de décision et d'action des États membres afin de rapprocher l'exercice des compétences au niveau le plus près possible des citoyens.

A côté du principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité régit l'exercice des compétences de l'Union européenne.

**b) Disposition du règlement susceptible de non respect du principe de subsidiarité**

Si la Commission du Développement durable peut se déclarer d'accord avec la justification de l'action de l'Union afin d'harmoniser les règles d'accès au marché de l'assistance en escale et d'améliorer le système en place qui fut l'objet d'une directive adoptée en 1996 et d'une loi de transposition en droit luxembourgeois datant du 19 mai 1999, elle estime cependant que plusieurs dispositions (interliées) de la proposition de règlement ne sont pas compatibles avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Passage du nombre minimal des prestataires de services à trois dans les grands aéroports (art. 6 (2))

L'article 6 (2) dispose que :

*« Dans les aéroports visés au paragraphe 1, les États membres peuvent limiter le nombre de prestataires autorisés à fournir les catégories suivantes de services d'assistance en escale :*

- (a) *assistance «bagages»;*
- (b) *assistance «opérations en piste»,*
- (c) *assistance «carburant et huile»;*
- (d) *assistance «fret et poste» en ce qui concerne, tant à l'arrivée qu'au départ ou en transit, le traitement physique du fret et du courrier entre l'aérogare et l'aéronef.*

*Toutefois, les États membres ne limitent pas ce nombre à moins de deux prestataires pour chaque catégorie de services ou, dans les aéroports dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 5 millions de mouvements de passagers ou 100 000 tonnes de fret depuis au moins trois années, à moins de trois prestataires pour chaque catégorie de services. »*

Si l'on peut être d'accord avec une obligation de moyen afin d'avoir deux prestataires de services dans un aéroport dont le trafic annuel est de 50.000 tonnes, tel que c'est le cas actuellement dans le contexte de la directive 96/67/CE, il n'en est pas ainsi avec l'obligation de résultat d'avoir au moins trois prestataires de services pour chacun des quatre catégories de services restreints visés au paragraphe 1 pour un aéroport avec un trafic annuel supérieur pendant trois années de 100.000 tonnes de fret.

Il en est de même de l'obligation de résultat inscrite dans ce même article d'avoir deux assistants en escale en matière de passager pour tout aéroport avec un trafic supérieur pendant trois années de 2 millions de passagers.

Cette manière de procéder et d'imposer par un règlement directement applicable, et sans mesure possible de transposition dans le droit national, un nombre minimal d'opérateurs à atteindre et ce quelle que soit la situation locale en termes économiques et d'espace ne répond pas aux critères de subsidiarité ni de proportionnalité.

En effet, l'objectif envisagé d'amélioration de l'efficacité et de la qualité globale des services d'assistance en escale a déjà largement été atteint par la transposition dans le droit national de la directive 96/67/CE. Ainsi il résulte clairement de l'exposé des motifs que « *la directive a permis d'atteindre les principaux objectifs recherchés de la libéralisation du marché de l'assistance en escale dans les aéroports de l'Union: le nombre de prestataires de services a augmenté et les prix de l'assistance en escale ont généralement baissé. En outre, d'après les compagnies aériennes, la qualité du service s'est améliorée avec l'élargissement du choix entre prestataires concurrents.* »

Les « tendances négatives » qui semblent motiver l'action de la Commission résultent des résultats de la consultation effectuée qui pourtant a largement corroboré l'analyse faite par la Commission européenne d'un plus grand choix pour les opérateurs aériens et de baisse de prix. Alors que le marché a évolué depuis 1996 avec des parts de marché (Sources : ACI Europe 2010 et Commission européenne 1996) de désormais 45% pour les assistants en escale indépendants (7% en 1996), de 39% pour les compagnies aériennes (68% en 1996) et de 16% pour les gestionnaires aéroportuaires (25% en 1996), la Commission européenne a manqué de justifier, chiffres à l'appui, la nécessité de son intervention pour dérégulariser davantage le nombre minimal d'assistants en escale.

La nécessité de cette ouverture supplémentaire du marché d'assistance en escale aux tiers est aussi mise en doute par le fait que l'objectif de la qualité et de la performance pourrait être atteint par d'autres mesures au niveau national que celle d'augmenter le nombre de prestataires à un minimum de trois pour les aéroports dépassant le seuil de 100.000 t de fret (principe de subsidiarité), qui tiendrait plus compte des différents types d'aéroports concernés. Une approche plus nuancée pourrait ainsi consister dans une évaluation globale de la situation concurrentielle d'un aéroport par une autorité indépendante nationale qui pourrait tenir compte de l'avis du comité des usagers local et de la structure du marché en question.

S'ajoute, qu'outre le fait que l'imposition du nombre précis d'assistants en escale sur tous les aéroports ayant atteint un certain seuil de volume n'est pas nécessaire, il n'apporte pas de plus-value relative à l'objectif général recherché d'augmentation de la qualité et de l'efficacité.

Au contraire, en particulier dans le domaine du fret, imposer en tout cas trois prestataires de services d'assistance en escale aux tiers risque d'être contreproductif puisque deux opérateurs devront se partager la part du marché sujet à concurrence après que le plus grand opérateur (qui au Luxembourg est responsable pour quelque 75 % du fret traité) ait choisi un assistant en escale.

Un développement économique durable pour ces deux opérateurs est d'autant plus irréaliste que plusieurs aéroports européens, dont l'aéroport de Luxembourg, ont fait l'expérience de fortes difficultés dans la recherche ou le remplacement d'un 2<sup>ème</sup> prestataire de service en matière de fret, prévu comme seuil minimal par la réglementation actuelle, ce qui peut aussi être dû à une plus grande volatilité globale de ce marché ainsi qu'à un degré de substitution plus important entre aéroports concurrents. Il s'ajoute que dans les aéroports, comme celui de l'Aéroport de Luxembourg, où seul un des deux seuils est dépassé et le fret est transbordé quasi exclusivement par des aéronefs all-cargo, peu de synergies opérationnelles sont possibles entre le volet fret et le volet passager.

Il en découle que deux opérateurs risquent d'opérer en-dessous du seuil de masse critique, générant des parts de marchés très fluctuantes et une opération performante en termes de prix et de qualité est très difficile à maintenir. Dans un tel contexte économique, ces opérateurs ne peuvent pas garantir des niveaux stables de qualité et de performance augmentant de la sorte, au lieu de diminuer, les problèmes de qualité des services et de sécurité des opérations aéroportuaires au détriment des usagers de l'aéroport et de l'entité gestionnaire supposée mieux coordonner leur action. Ceci est surtout le cas dans un aéroport avec des goulets d'étranglement au niveau des infrastructures terrestres tel que l'aéroport de Luxembourg.

Il convient de souligner que la position de la Commission du Développement durable se recouvre sur ce point avec celle de l'ACI (Airports Council International) qui a exprimé son rejet d'une augmentation du nombre minimum d'assistants en escale aux tiers rappelant dans ce contexte les inconvénients majeurs constatés lors de l'hiver 2010 avec une rupture sur certains aéroports du produit de dégivrage des aéronefs sous la responsabilité d'assistants en escale indépendants, voire les risques inhérents à des services de bus défaillants.

Par ailleurs, dans un communiqué de presse conjoint du 1<sup>er</sup> décembre l'ACI, l'ETF (European Transport Workers' Federation) et l'ASA (Airport Services Association), trois des quatre partenaires sociaux dans l'assistance en escale, rejettent la dérégulation non contrôlée qui est l'objet de la proposition de la Commission européenne.

Concernant le recours à un règlement au lieu d'une directive, il convient de noter que le choix de cet instrument juridique, s'il peut être justifié pour le respect dans les aéroports européens de normes de qualité minimales, ne se justifie pas pour la disposition sous avis.

Considérant que l'article 11 (6) de la Constitution luxembourgeoise dispose que « *La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions garanties par la loi* », un abandon de compétence à l'exécutif européenne sur ce point serait à considérer comme une immixtion inacceptable dans la prérogative du législateur, actuellement seul compétent pour arrêter une restriction afférente.

Au vu de ce qui précède, la disposition projetée, et conformément au principe *accessorium sequitur principale* (l'accessoire suit le régime juridique du principal), la proposition sous avis s'avère être incompatible avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité préénoncés.