

Projet de règlement grand-ducal

instituant la perception de taxes et de redevances relatives aux licences, qualifications et reconnaissance de licences du personnel de conduite d'aéronefs et du personnel d'entretien d'aéronefs.

Avis du Conseil d'Etat

(29 juin 2010)

Par dépêche du 29 avril 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Le projet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat ignore si des chambres professionnelles ont été demandées en leur avis; à l'heure de l'adoption du présent avis, aucun avis n'était parvenu au Conseil d'Etat.

*

Le Conseil d'Etat estime que le texte lui soumis a été approuvé par le Gouvernement en conseil et qu'il est donc passé du stade d'avant-projet à celui de projet, même si le document indique encore son caractère antérieur.

Les dispositions législatives introduites en 2004 par la transposition en droit national du code « JAR-FCL » (Joint Aviation Requirements – Flight Crew Licensing) prévoient une intervention permanente de la Direction de l'aviation civile (DAC) à tous les niveaux du processus de formation, de délivrance de licences et du maintien en validité des licences.

La DAC a aussi compétence pour délivrer des licences et qualifications pour les pilotes privés de l'aviation générale.

Contrairement aux pratiques des autres pays, les services prestés par la DAC sont gratuits, contribuant ainsi, selon les auteurs du projet, « à une situation de concurrence déloyale générant un afflux incontrôlable de demandes de prestations aéronautiques tous azimuts au Grand-Duché de Luxembourg au risque de détériorer le niveau élevé de sécurité aérienne ».

En conséquence, le projet sous avis se propose de « remédier à cette situation peu satisfaisante » en introduisant des taxes et redevances en fonction des coûts engendrés d'après le principe « du bénéficiaire payeur ».

Pour ce faire, et en absence de connaissances sur le coût réel engagé, les auteurs se sont inspirés du système de tarification de la Belgique.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à cette façon d'agir, il note toutefois que cela ne pourra pas se faire sans d'autres adaptations si l'on veut éviter des problèmes tant pratiques que sur le plan de la légalité.

La loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne dispose sous l'article 7 que des taxes peuvent être fixées par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat aimerait cependant attirer l'attention des auteurs sur le fait que la prédite loi n'en fixe pas les règles essentielles concernant l'assiette, le taux et le recouvrement. Or, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2007 (arrêt n° 38/07) exige ces précisions pour donner toute sa légalité à la taxe fixée par règlement grand-ducal. En l'absence de ces éléments, les dispositions afférentes du projet sous avis risquent d'encourir la sanction prévue par l'article 95 de la Constitution.

Au niveau des redevances se pose le problème du recouvrement. 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 autorise la DAC à confier les contrôles et les inspections à des autorités aéronautiques étrangères ou à une société privée, dénommée « entité ». Le projet sous avis ne semble prévoir le paiement de la redevance que si les opérations de contrôle ou d'inspection sont effectuées par une « entité », donc par une société privée. Peut-on en déduire que la DAC et, le cas échéant, les autorités aéronautiques étrangères effectuent ces opérations à titre gratuit? Si tel n'était pas le cas, le projet sous avis devrait prévoir les modalités de perception de redevances dans les deux hypothèses susvisées. Il vient s'y ajouter que les redevances ne pourront pas être payées directement à la DAC, qui n'est pas autorisée à les recevoir.

Aussi, les auteurs devraient-ils compléter le projet sous rubrique en précisant le processus du recouvrement dans les différentes hypothèses. Ledit projet devrait aussi préciser si les redevances sont à payer préalablement ou postérieurement à l'accomplissement du service demandé. Sur ce point, il y a une contradiction entre les libellés de l'article 9, paragraphe 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous avis, et l'article 5 de l'annexe jointe audit projet.

D'après le Conseil d'Etat, il y a lieu de distinguer clairement entre les notions de taxe et redevance à l'instar de la jurisprudence en la matière, et de préciser à quel moment et pour quel service, soit une taxe, soit une redevance, voire les deux sont dues.

Le Conseil d'Etat recommande dès lors de compléter la base légale, et, pour le surplus, de reprendre sur le métier le projet sous avis.

Ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'Etat procédera à l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article indique les significations de bon nombre d'abréviations de notions techniques en langue anglaise. Le Conseil d'Etat constate que le dernier point ne constitue pas à vrai dire une abréviation, mais une notion anglaise qui est traduite en langue française. Aussi, le Conseil d'Etat propose-t-il de numéroter les définitions reprises sous le présent article.

Article 2

Le paragraphe 1^{er} de cet article est à omettre alors qu'il ne contient aucun élément normatif et que son contenu reflète la mission confiée par la loi au projet de règlement sous avis.

Le paragraphe 2 qui renvoie à une annexe au règlement pour la fixation des montants des taxes et redevances deviendra superfétatoire si les auteurs suivent la proposition du Conseil d'Etat à l'endroit de l'examen des articles 5, 6, 7 et 8.

Article 3

Cet article est à supprimer alors qu'il reprend presque textuellement les dispositions de l'article 18 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.

Article 4 (2 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 1^{er} peut être omis alors qu'il énonce une règle générale en désignant l'Administration de l'enregistrement et des domaines comme entité de perception des taxes.

Le Conseil d'Etat ose espérer que dans un souci de simplification administrative les responsables trouveront un *modus vivendi* qui facilite le parcours de l'administré. Il paraît utile de préciser comment et, le cas échéant, dans quel guichet (unique) l'administré pourra s'acquitter de sa dette.

Quant à la référence à l'article 3, elle est à remplacer par l'entité censée encaisser les redevances.

Articles 5, 6, 7 et 8 (3, 4, 5 et 6 selon le Conseil d'Etat)

Comme annoncé lors de l'examen de l'article 2, le Conseil d'Etat recommande de remplacer les dispositions des articles sous avis par les dispositions des annexes afférentes.

Article 9 (7 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite de la perception des taxes et redevances. Le Conseil d'Etat renvoie à son observation à l'endroit de l'article 4.

La DAC n'étant pas autorisée à percevoir directement les sommes dues par les utilisateurs du service public, le Conseil d'Etat demande à voir supprimer les termes « au profit de la DAC ».

Articles 10 et 11 (8 et 9 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 juin 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder