

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 de maintenance d'aéronefs

Avis du Conseil d'État

(15 décembre 2017)

Par dépêche du 23 novembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 23 janvier 2017.

Considérations générales

Le projet de règlement sous avis abroge et remplace le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 instituant la perception de taxes et de redevances relatives aux licences, qualifications et reconnaissance de licences du personnel de conduite des aéronefs et du personnel d'entretien d'aéronefs.

Les auteurs expliquent que des changements sont devenus nécessaires suite à l'échéance de dérogations dont bénéficiait le Luxembourg au règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile, conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, ainsi qu'au changement du système de paiement des examinateurs qui sont dorénavant directement payés par les candidats. Des changements ont également été entrepris en ce qui concerne les organismes de formation agréés et les entraîneurs synthétiques de vol. Le montant des taxes et redevances a également été revu.

Dans son avis du 29 juin 2010 relatif au projet de règlement qui est devenu le règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2011, le Conseil d'État avait soulevé le problème posé par l'article 7 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne qui ne fixait pas les règles essentielles concernant l'assiette, le taux et le recouvrement des taxes et redevances. Entretemps, cet article a été modifié

par l'article 11¹ de la loi du 23 mai 2012 portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires².

Néanmoins, à l'instar de ce que le Conseil d'État avait soulevé dans son avis du 29 juin 2010 précité, les auteurs ne clarifient pas les notions de « redevance » et de « taxe » dans le projet sous avis. Le projet se propose d'« instituer » un certain nombre de taxes et de redevances pour rémunérer un service individuel rendu par l'administration.

Il y a donc lieu de savoir si les prélèvements prévus par le règlement en projet sont :

- des taxes de quotité, qui constituent la contrepartie d'un service obligatoire mis à disposition, sans qu'il y ait nécessairement équivalence entre le coût du service et le prélèvement opéré, et qui, de ce fait, revêtent une nature fiscale (article 102 de la Constitution) et, partant, tombent dans la catégorie des matières réservées à la loi formelle avec les conséquences que cela entraîne au niveau du cadrage normatif (article 32, paragraphe 3, de la Constitution) ; ou
- des taxes de répartition ou de remboursement, qui sont limitées à la dépense engagée pour un service rendu et obligatoire, et ne relèvent pas du domaine de la loi formelle en vertu de la Constitution, mais font partie des matières dites « libres ».

Dans son avis du 18 novembre 2014 sur le projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015) (doc. parl. n° 6722²), le Conseil d'État écrit à ce sujet :

« Aux termes de la jurisprudence nationale, les taxes rémunératoires sont établies pour rémunérer un service rendu et obligatoire. Les taxes rémunératoires sont en effet celles qui sont perçues à raison d'un avantage spécial que l'on retire de la chose publique ou de l'usage du domaine public ou encore en tant que rémunération d'un service rendu et se distinguent à cet égard des taxes proprement dites qui sont destinées à couvrir les dépenses générales du budget. Aussi une taxe rémunératoire peut-elle être, à sa base, soit une taxe de quotité, auquel cas sa recette pourra dépasser le coût des dépenses ou rester en deçà du coût des dépenses engagées par l'État

¹ 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 règlement grand-ducal 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. »

² Loi du 23 mai 2012 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 : 1) de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ; 2) 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.

ou la commune, soit une taxe de répartition ou de remboursement dont les recettes correspondront au montant des dépenses effectuées.

Le critère distinctif principal entre les taxes de quotité et les taxes de remboursement réside au niveau de la proportionnalité entre les recettes et les coûts, les taxes de quotité constituant dans une certaine mesure seulement, la contrepartie d'un service mis à disposition, sans qu'il y ait nécessairement équivalence entre le coût du service obligatoire et le prélèvement opéré, tandis que les taxes de remboursement sont limitées à la dépense engagée pour un service rendu et obligatoire.

Les taxes de remboursement sont ainsi des taxes „purement“ rémunératoires s'assimilant aux redevances, qui sont des prélèvements à caractère proprement civil dus pour un service rendu et facultatif.

En ce qui concerne les redevances, le juge administratif considère qu'elles sont à rapprocher des taxes de remboursement en ce qu'elles constituent la rémunération d'un service rendu, qui n'est due que par les usagers effectifs du service presté. Elles se distinguent toutefois des taxes rémunératoires par le fait que la prestation est librement acceptée, partant facultative.

D'après la jurisprudence, la taxe de quotité constitue un impôt, tandis que la taxe de remboursement et la redevance ne rentrent pas dans cette catégorie. Il s'ensuit que les taxes de quotité relèvent de la matière réservée à la loi, alors que les taxes de remboursement et les redevances font partie des matières dites « libres ». (...)

En conclusion de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Conseil d'État exige que le principe même de la redevance figure formellement dans le texte de loi. Il considère encore, toujours sous peine d'opposition formelle, que c'est en principe la loi en projet qui doit fixer pour les taxes de quotité un taux unique pour chaque prestation à réaliser par l'administration. En l'état de la jurisprudence constitutionnelle, il peut s'accommoder, lorsque les circonstances le justifient, à ce que la loi prévoie une fourchette pour les taxes à percevoir si un même service requiert un traitement différencié, auquel cas le législateur doit définir les critères de cette différenciation. Le législateur doit par ailleurs charger le pouvoir réglementaire de la fixation du taux de la taxe dans le respect de la fourchette qu'il impose. »

Devant la toile de fond des articles 102 et 32, paragraphe 3, de la Constitution, l'interrogation quant à la base légale du règlement grand-ducal en projet subsiste.

C'est sous réserve de ces considérations que le Conseil d'État procède à l'examen des articles du projet de règlement grand-ducal lui soumis.

Examen des articles

Article 1^{er}

Concernant la définition de l'AESA, il est inutile de renvoyer vers le règlement européen l'instituant.

Concernant les définitions de l'ATO, du FSTD et du TMG, le Conseil d'État demande aux auteurs soit de les omettre, étant donné qu'elles sont prévues dans le règlement modifié n° 1178/2011, soit de reprendre textuellement la définition du règlement.

La définition « PART-FCL » est à omettre, étant donné qu'elle n'apporte aucune plus-value et ne fait que renvoyer de manière générale vers le règlement n° 1178/2011.

Article 2

Au regard de la modification entreprise dans la loi du 31 janvier 1948 précitée, cet article, repris du règlement à abroger, est désormais superfétatoire.

Articles 3 à 7

Sans observation.

Articles 8 à 10

Le Conseil d'État constate que les notions d'« examinateur » et d'« évaluateur » figurant dans les articles sous avis ne sont pas définies et demande aux auteurs d'y remédier.

Articles 11 à 20

Sans observation.

Article 21

L'article sous avis règle les redevances dues pour « les organismes de formation agréés non-commerciaux et commerciaux » et règle les « redevances » dues pour l'agrément initial et la supervision continue annuelle. Il serait utile de définir les deux sortes d'organismes, d'autant plus que la différence entre les montants à payer par les organismes commerciaux et non commerciaux est très importante. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, aux considérations générales quant à la définition des montants à payer et quant à la base légale concernant une fourchette pour les montants à percevoir et les critères menant à un traitement différent pour les montants à percevoir.

Au point 21.2., le Conseil d'État s'interroge sur la signification du terme « cours supplémentaire » qui n'est pas défini.

Article 22

L'article sous avis fixe à nouveau des fourchettes pour les « redevances pour l'agrément initial » du FSTD. Le Conseil d'État constate que ni le principe de ces fourchettes ni les critères permettant la différenciation ne figurent dans la loi.

Les points 22.1.c) et 22.2.c) relèvent de l'organisation interne de la DAC et peuvent être omis.

Articles 23 à 31

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Étant donné que les règlements européens sont d'application directe, il est de mise de reprendre leur intitulé dans celui de la loi ou du règlement destinés à établir les mesures d'application nationales prescrites par ces règlements. Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet d'une modification, l'intitulé de l'acte national est complété par le numéro de référence de l'acte modificatif en cause. Dans l'hypothèse où le règlement a subi plusieurs modifications, il n'est fait mention dans l'intitulé que de sa dernière modification. Partant, il faut écrire : « Règlement (CEE) n° 3922/1991 du Conseil du 16 décembre 1991 relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 859/2008 ».

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Il y a lieu de rassembler dans un même paragraphe les alinéas qui ont un lien logique entre eux. La division de l'article en paragraphes ne s'impose que pour autant que le nombre d'alinéas risque de compliquer les références qui y seraient faites. Le seul fait de subdiviser un article du dispositif en paragraphes n'oblige pas d'en faire de même des autres articles. S'il est recouru à l'emploi de paragraphes, chaque partie de l'article doit figurer sous un paragraphe. Tout autre mode de subdivision est à omettre, notamment les titres numérotés et soulignés.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Pour caractériser des énumérations, il faut employer des subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément

commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Lorsque, pour le groupement des articles, il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes (**Chapitre 1^{er}, Chapitre 2, Chapitre 3, ...**).

Les points derrière les intitulés de chapitres et les intitulés d'articles sont à omettre. Par ailleurs, les termes ainsi que les sigles entre parenthèses sont à écarter, car superfétatoires.

Les institutions, administrations, services, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Aussi, dans le dispositif des actes normatifs, les qualificatifs des fonctions gouvernementales et d'autres charges publiques prennent la minuscule. Dès lors, il y a lieu d'écrire, à titre d'exemple : « Parlement européen », « Agence européenne de la sécurité aérienne », « Agence luxembourgeoise pour la sécurité aérienne », « Organisation de l'aviation civile internationale », « Administration de l'enregistrement et des domaines ».

Il faut écrire « euros » et « pour cent » en toutes lettres.

Le règlement grand-ducal du 13 janvier 1993 réglementant les licences et qualifications du personnel de conduite des aéronefs a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur. Partant, il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte dont question aux endroits pertinents.

Les auteurs se réfèrent à plusieurs reprises à « la Convention de Chicago ». Il y a lieu de se référer à la loi d'approbation de ladite convention, en l'occurrence « la loi modifiée du 25 mars 1948 relative à l'adhésion du Grand-Duché de Luxembourg à la Convention relative à l'Aviation Civile Internationale et à l'Accord relatif au Transit des Services Aériens Internationaux, établis le 7 décembre 1944 par la Conférence Internationale de l'Aviation Civile réunie à Chicago ».

Préambule

Au premier visa, il faut lire « et notamment son article 7 ; ».

Au troisième visa, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte dont question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

Le quatrième visa est à supprimer, car superfétatoire.

Le cinquième visa est à rédiger comme suit :

« Vu le règlement (CEE) n° 3922/1991 du Conseil du 16 décembre 1991 relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 859/2008 tel que modifié par le règlement (CE) n° 859/2008 de la Commission du 20 août 2008 ; ».

Au sixième visa, il faut écrire « Parlement européen » avec une lettre « e » minuscule.

Le dixième visa est à compléter *in fine* par le terme « (Refonte) » placé entre parenthèses.

Au onzième visa, il convient d'écrire « Chambre de commerce » avec une lettre « c » minuscule et d'adapter ledit visa pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Étant donné que le règlement grand-ducal en projet n'est pas susceptible de grever le budget de l'État d'après la fiche financière jointe au dossier soumis au Conseil d'État, il convient de faire abstraction du ministre des Finances à l'endroit des ministres proposant.

Il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er}

L'article sous examen est à rédiger comme suit:

« **Art. 1^{er}. Définitions**

Pour l'application du présent règlement, on entend par :

1° « ... » : ... ;

2° « ... » : ... ;

3° « ... » : ... ;

[...]. »

À la lettre m), il faut lire « par le règlement modifié (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 2016/539 ».

Article 3

Le Conseil d'État propose de restructurer l'article sous avis comme suit :

« **Art. 3. Épreuves théoriques pour licences et qualifications**

Pour l'inscription aux épreuves théoriques en vue de l'obtention d'une licence de pilote d'aéronef ultraléger motorisé [...], sont dûs 26 euros ainsi qu'une redevance de 96 euros pour la participation initiale à une session. Pour chaque participation ultérieure [...] une taxe de 26 euros ainsi qu'une redevance de 64 euros sont dues.

Pour l'inscription aux épreuves théoriques en vue de l'obtention d'une licence de parachutiste [...], sont dûs 26 euros ainsi qu'une redevance de 96 euros pour la participation initiale à une session. Pour chaque participation ultérieure [...] une taxe 26 euros ainsi qu'une redevance de 64 euros sont dues.

Pour l'inscription aux épreuves théoriques en vue de l'obtention d'une qualification en tant qu'instructeur en vertu du règlement grand-ducal du 4 juillet 1990 [...], sont dûs une taxe de 26 euros ainsi qu'une redevance de 287 euros.

Pour l'inscription aux épreuves théoriques en vue de l'obtention d'une qualification en tant qu'instructeur de pilote ULM en vertu du règlement grand-ducal modifié du 13 janvier 1993 [...], sont dûs une taxe de 26 euros ainsi qu'une redevance de 287 euros.

Pour l'inscription aux épreuves théoriques en vue de l'obtention d'une qualification de radiotéléphonie en vertu du règlement grand-ducal modifié du 13 janvier 1993 [...], sont dûs une taxe de 26 euros ainsi qu'une redevance de 96 euros. »

Cette approche de restructuration est à employer à travers tout le règlement en projet, ceci dans le but d'écarter les subdivisions en titres numérotés, non admises selon les règles de légistique formelle.

Article 5

Il convient d'écrire « Union européenne » en toutes lettres.

Article 6

Au paragraphe 2, le terme « également » est à supprimer, car superfétatoire.

Chapitre III (3 selon le Conseil d'État)

L'observation relative à la manière de citer correctement les règlements de l'Union européenne vaut également pour l'intitulé du chapitre sous examen.

Article 29

Quant à l'emploi des temps, les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer le mot « fera » par « fait » et au paragraphe 5, alinéa 2, le mot « pourra » par « peut ».

Au paragraphe 3, il est question de « frais extraordinaires tels que déplacements et travaux à l'étranger ». Une telle tournure étant purement exemplative et, partant, dépourvue de portée juridique, n'a pas sa place dans un texte normatif.

Article 32

Étant donné que le règlement grand-ducal en projet n'est pas susceptible de grever le budget de l'État d'après la fiche financière jointe au dossier soumis au Conseil d'État, il convient de faire abstraction du ministre des Finances à l'endroit de la formule exécutoire.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 15 décembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes