

Projet de règlement grand-ducal
fixant le régime des redevances aéroportuaires

Avis du Conseil d'État

(8 mars 2022)

Par dépêche du 28 mai 2021, 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 de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 28 juillet 2021.

Considérations générales

Les redevances aéroportuaires font l'objet de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires. La redevance aéroportuaire constitue « 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 ».

La directive 2009/12/CE est transposée en droit luxembourgeois par 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 aéroportuaires.

Le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens autorise, dans son article 8, les entités gestionnaires d'aéroport à percevoir une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport pour le financement des services d'assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite.

L'article 7, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne prévoit la fixation du montant des redevances tant aéroportuaires que pour la prestation de services de navigation aérienne, par voie de règlement grand-ducal, sur proposition de l'entité prestataire de ces services après consultation par l'entité gestionnaire de l'aéroport du comité des usagers. Ce même article 7 confie la perception des redevances aéroportuaires à l'organisme désigné par 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, à savoir lux-Airport.

Dans la mesure où la loi précitée du 31 janvier 1948 impose la consultation du comité des usagers ainsi que la proposition de l'entité prestataire des services, il est indispensable de faire mention de ces formalités au préambule, au risque pour le règlement grand-ducal d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

La matière des redevances aéroportuaires ne relève pas des matières réservées à la loi formelle.

Le règlement grand-ducal en projet semble être le premier règlement grand-ducal fixant le régime des redevances aéroportuaires. Or, alors que la fixation du montant des redevances aéroportuaires relevait par le passé de l'entité prestataire des services aéroportuaires, tel n'est plus le cas depuis la loi précitée du 23 mai 2012. Il y a donc lieu de s'étonner qu'il ait fallu presque une décennie pour exécuter l'article 7, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 31 janvier 1948.

Le Conseil d'État relève que pour chaque redevance visée par le règlement en projet, celui-ci renvoie à un règlement ministériel pour la fixation du taux unitaire (articles 3 et 4), pour la fixation d'un forfait (article 5) ou même pour le montant de la redevance (articles 6 et 7). Or, l'article 7, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 31 janvier 1948 énonce explicitement : « [l]e montant de ces redevances est fixé par règlement grand-ducal ». En renvoyant à un règlement ministériel pour la fixation du taux unitaire, d'un forfait, ou du montant même de la redevance, le règlement grand-ducal en question délègue au ministre la totalité des pouvoirs d'exécution dont il est chargé aux termes de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 31 janvier 1948. Une telle façon de procéder heurte la lettre de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 3, et ne satisfait pas aux exigences de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution. Les dispositions énumérées encourent par conséquent le risque de sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État demande, en conséquence, de faire abstraction du recours au règlement ministériel et de fixer le montant des redevances en question par la voie du règlement grand-ducal.

Article 1^{er}

L'article sous examen entend définir pour les besoins du règlement grand-ducal en projet les termes d'« entité gestionnaire d'aéroport » et de « redevance aéroportuaire ».

Ces deux définitions figurent déjà dans la loi du 23 mai 2012 dont le règlement grand-ducal en projet vise à assurer l'exécution.

Les définitions de termes qui sont déjà définis dans une norme de droit supérieure nationale applicable en droit interne sont à écarter. Par conséquent, l'article sous examen est à supprimer.

Article 2

Sans observation.

Articles 3 et 4

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et demande de fixer le taux unitaire des redevances par voie de règlement grand-ducal.

Articles 5 à 7

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et demande de fixer le montant du forfait par voie de règlement grand-ducal.

Par ailleurs, à l'article 7, le Conseil d'État demande aux auteurs de viser la « redevance pour l'assistance fournie aux personnes à mobilité réduite », et non pas la « redevance pour personnes à mobilité réduite ».

Articles 8 et 9

Sans observation.

Article 10

L'article sous examen règle les conditions de facturation des redevances visées par le règlement grand-ducal en projet.

À l'alinéa 1^{er}, le renvoi aux articles 2 et 3 est à remplacer par un renvoi aux articles 2, 4 et 5.

À l'alinéa 2, et afin d'éviter toute confusion au vu de l'alinéa précédent, le Conseil d'État demande de viser les redevances « couvertes par le présent règlement ».

Article 11

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Les termes anglais sont à écrire en caractères italiques.

Préambule

Les actes sont à indiquer au préambule dans l'ordre qu'ils occupent dans la hiérarchie des normes.

Au troisième visa, il y a lieu d'écrire « Vu le règlement », et non pas « Règlement ».

Article 1^{er}

Au point 2^o, le point-virgule est à remplacer par un point final.

Article 2

Dans la mesure où la redevance d'atterrissage et de décollage constitue une redevance unique, à l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « [1]a redevance d'atterrissage et de décollage correspond [...]. ».

Article 5

Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser que l'article 5 s'applique « par dérogation aux articles 2 à 4 » du règlement grand-ducal en projet.

Article 8

Les subdivisions en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...) sont utilisées pour caractériser des énumérations. L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Article 10

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Par conséquent, à l'alinéa 2, les termes « doit être » sont à remplacer par le terme « est ».

Article 11

Il y a lieu de désigner le « ministre ayant la Navigation et les transports aériens ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 8 mars 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz