

Objet : Projet de règlement grand-ducal fixant le régime des redevances pour services de navigation aérienne. (5340CCL)

*Saisines : Ministre de la Mobilité et des Travaux publics
(28 août 2019)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet »), qui trouve sa base légale dans la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, a pour objet de fixer le régime des redevances pour services de navigation aérienne dans le cadre du projet de ciel unique européen.

L'objectif du projet de ciel unique européen ou « *single european sky* » (SES), initié au début des années 2000¹, est d'instaurer des règles communes concernant l'utilisation de l'espace aérien dans l'ensemble de l'Union européenne afin de réduire les retards des vols et la saturation de l'espace aérien. L'un des aspects de ce projet consiste à développer le système de performance des services de navigation aérienne et les fonctions de réseau dans le ciel unique européen, ce qui passe notamment par la mise en place d'un système harmonisé de fixation, d'imposition et de perception des redevances dues par les usagers de l'espace aérien.

Les modalités de fixation collective de leurs taux unitaires par les États membres et la perception collective des redevances aériennes au moyen d'une redevance unique par vol sont prévues par le règlement d'exécution (UE) 2019/317 de la Commission du 11 février 2019 établissant un système de performance et de tarification dans le ciel unique européen (ci-après le « *Règlement d'exécution 2019/317* »)². En vertu de ce règlement d'exécution, « *[l]e système de tarification devrait contribuer à une plus grande transparence dans la fixation, l'imposition et la perception des redevances dues par les usagers de l'espace aérien, ainsi qu'à l'efficacité économique de la prestation des services de navigation aérienne et à l'efficacité des vols, tout en maintenant un niveau de sécurité optimal. Le système de tarification devrait être compatible avec le système de redevances de route d'Eurocontrol et avec l'article 15 de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago en 1944* »³.

¹ Les bases du projet de ciel unique européen ont été posées par les règlements suivants qui, bien que modifiés depuis, sont toujours en vigueur :

- Règlement (CE) n°549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen ("règlement-cadre"),
- Règlement (CE) n°550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen ("règlement sur la fourniture de services"),
- Règlement (CE) n°551/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen ("règlement sur l'espace aérien"),
- Règlement (CE) n°552/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien ("règlement sur l'interopérabilité").

Ces normes ont notamment fait l'objet d'une modification d'envergure lors de l'adoption du règlement (CE) n° 1070/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant les règlements (CE) n° 549/2004, (CE) n° 550/2004, (CE) n° 551/2004 et (CE) n° 552/2004 afin d'accroître les performances et la viabilité du système aéronautique européen (dit « Paquet SES II »).

² Le Règlement d'exécution 2019/317 prévoit l'abrogation au 1^{er} janvier 2020 des règlements d'exécution (UE) 390/2013 de la Commission du 3 mai 2013 établissant un système de performance pour les services de navigation aérienne et les fonctions de réseau et 391/2013 de la Commission du 3 mai 2013 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne. Voir l'article 40 du Règlement d'exécution 2019/317 pour le champ d'application exact de leur abrogation.

³ Règlement d'exécution 2019/317, considérant 2

Le Projet sous avis prévoit les modalités d'application des dispositions du Règlement d'exécution 2019/317 au Luxembourg en ce qui concerne le régime des redevances pour services de navigation aérienne⁴.

Considérations générales

Le régime de redevances visé par le Projet est articulé autour de la distinction entre : (i) la redevance pour services de navigation aérienne de route, dite « *redevance de route* », qui vise l'usage des installations et services mis en œuvre par l'État et par Eurocontrol au-dessus du territoire du Grand-duché de Luxembourg (routes aériennes) pour la sécurité de la circulation aérienne et la rapidité de ses mouvements, y compris les services de radiocommunication et de météorologie (article 2 du Projet), et (ii) la « *redevance pour services de navigation aérienne terminaux* », perçue pour chaque départ à partir de l'aéroport et qui couvre l'usage des installations et services mis en œuvre par l'État et Eurocontrol pour la sécurité de la circulation aérienne et pour la rapidité de ses mouvements à l'arrivée et au départ de l'aéroport de Luxembourg (article 7 du Projet).

Eu égard à l'objet du Projet qui est de fixer un régime de redevances, la Chambre de Commerce rappelle que les taxes se distinguent des impôts proprement dits par la caractéristique essentielle de l'existence d'un service effectivement rendu ou susceptible d'être rendu : « *La redevance, notion proche de la taxe de remboursement en ce qu'elle est également établie en rémunération d'un service rendu et en ce que les redevances ne sont dues que par les usagers effectifs du service presté, s'en distingue cependant par le fait que la prestation est librement acceptée, partant facultative* »⁵. Les redevances ne participent donc pas de la nature des prélèvements fiscaux et leur fixation n'est pas réservée à la loi formelle⁶.

La Chambre de Commerce regrette l'**absence de fiche financière** annexée au Projet, d'autant plus que l'objectif annoncé du Règlement d'exécution 2019/317 est que le système de tarification contribue à une meilleure transparence dans la fixation, l'imposition et la perception des redevances dues par les usagers de l'espace aérien⁷.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er} du Projet

L'article 1^{er} définit les notions clefs du Projet, au nombre desquelles figurent notamment « *1° redevance pour services de navigation de route* » et « *2° redevance pour services de navigation aérienne terminaux* ». Ces deux types de redevances font ensuite l'objet de deux chapitres distincts dans le Projet, à savoir « *Chapitre 2 – Redevance pour services de navigation aérienne de route* », et « *Chapitre 3 – Redevance pour services de navigation aérienne terminaux* ».

Etant donné qu'elle constate l'existence de légères différences entre les définitions de l'article 1^{er} et les développements relatifs à ces mêmes notions effectués aux articles 2 (chapitre 2) et 7 (chapitre 3), la Chambre de Commerce suggère en l'occurrence, et compte

⁴ Article 31 du Règlement d'exécution 2019/317

⁵ Tribunal administratif, rôle n°9931, jugement du 18 octobre 1999, cité dans l'avis du Conseil d'État n°50.833 du 18 novembre 2014, p.6.

⁶ Voir, dans ce sens, l'avis du Conseil d'État du 18 novembre 2014, n°50.833 p.5 à 8.

⁷ Pour rappel, en vertu du considérant 2 du règlement d'exécution 2019/317, « *[l]e système de tarification devrait contribuer à une plus grande transparence dans la fixation, l'imposition et la perception des redevances dues par les usagers de l'espace aérien, ainsi qu'à l'efficacité économique de la prestation des services de navigation aérienne et à l'efficacité des vols, tout en maintenant un niveau de sécurité optimal.* »

tenu de l'agencement du Projet, que les deux définitions soient supprimées de l'article 1^{er} et qu'elles soient maintenues dans les articles 2 et 7 qui leur sont spécialement dédiés.

D'un point de vue strictement rédactionnel, la Chambre de Commerce constate qu'en sa formulation actuelle, le point 2° de l'article 1^{er} doit être corrigé de la façon suivante : « *rémunération sous forme d'une redevance ~~pour services rendus~~ pour les services rendus par l'Etat [...]* ».

Concernant l'article 6 du Projet

L'article 6, paragraphe 3 du Projet prévoit que le taux unitaire de la redevance de route est fixé annuellement par règlement ministériel. La procédure de fixation de ce taux est complétée par l'article 18 du Projet en vertu duquel « *les montants des taux unitaires des redevances pour services de navigation aérienne de route et terminaux sont publiés chaque année [...] après la procédure de consultation prévue à l'article 30 du [Règlement d'exécution 2019/317]* »⁸.

Étant donné que l'article 7, paragraphe 2, alinéa 3 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, qui constitue la base légale du Projet, prévoit que « *[l]e 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 [...]* »⁹, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la compatibilité de ces deux types de consultations.

La Chambre de Commerce formule un constat identique en ce qui concerne l'article 13 du Projet.

Concernant l'article 7 du Projet

La Chambre de Commerce s'étonne de l'intitulé de l'article 7 du Projet « *La redevance terminale* » et suggère que cet article soit plutôt intitulé « *redevance pour services de navigation aérienne terminaux* » (formule utilisée de manière systématique dans le corps du Projet), ou « *redevance pour services terminaux* » (formule utilisée dans le Règlement d'exécution 2019/317)¹⁰.

Concernant l'article 13 du Projet

Le commentaire formulé concernant l'article 6 du Projet est également formulé en ce qui concerne l'article 13 du Projet relatif à la fixation annuelle du taux unitaire de la redevance pour services de navigation aérienne terminaux.

Concernant l'article 16 du Projet

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la compatibilité entre la procédure prévue à l'article 16 du Projet, en vertu duquel « *[l]es redevances de route sont facturées aux usagers et encaissées par Eurocontrol conformément aux dispositions de la loi du 29 novembre 1982 portant approbation du Protocole amendant la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol » du 13 décembre 1960.* », et la base légale du Projet (article 7, paragraphe 2, alinéa 2) en vertu de laquelle « *[p]euvent être perçues par l'Administration de la navigation aérienne les redevances*

⁸ L'annexe XII du Règlement d'exécution 2019/317 contient une liste des éléments essentiels pour les consultations visées à l'article 30, paragraphe 1^{er}.

⁹ Article 7, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

¹⁰ Article 31, paragraphe 2 du Règlement d'exécution 2019/317

d'atterrissage, les redevances de vol de nuit et toute autre redevance en relation avec la prestation de services de navigation aérienne »¹¹.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

CCL/DJI

¹¹ Souligné par la Chambre de Commerce.