

**Objet : Projet de règlement grand-ducal instituant la perception de taxes et de redevances relatives aux inspections et contrôles techniques dans le domaine de la navigabilité des aéronefs et des opérations aériennes, dite « Circulaire 14 ». (5249CCL)**

*Saisine : Ministre de la Mobilité et des Travaux publics  
(28 février 2019)*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de fixer : (i) le barème des frais d'inspection et de contrôle liés aux inspections et contrôles techniques dans le domaine de la navigabilité des aéronefs et des opérations aériennes à percevoir par l'Agence luxembourgeoise pour la sécurité aérienne (ci-après l' « ALSA »), entité chargée des missions de contrôle et d'inspection pour le compte de la Direction de l'aviation civile (ci-après la « DAC »)<sup>1</sup>, et (ii) le montant des taxes perçues pour la délivrance des différents certificats en matière de navigabilité des aéronefs.

En ce qui concerne la fixation du barème des frais d'inspection et de contrôle liés aux inspections et contrôles techniques dans le domaine de la navigabilité des aéronefs et des opérations aériennes, le Projet modifie le système de tarification des opérations de contrôles effectuées sous la responsabilité de la DAC. Ces aspects sont actuellement régis par la circulaire ministérielle n°14 (ci-après la « Circulaire 14 ») annexée à l'arrêté ministériel du 29 avril 2009 concernant la désignation d'une entité privée chargée d'effectuer des missions de contrôle et d'inspection pour le compte de la DAC<sup>2</sup>.

Le montant des taxes perçues pour la délivrance des différents certificats obligatoires, parmi lesquels figurent notamment le certificat de transporteur aérien (AOC), le certificat d'agrément d'organisme de gestion du maintien de la navigabilité (CAMO), ou encore les différents certificats de navigabilité et le certificat d'immatriculation, est fixé par règlement grand-ducal, et non par une loi en raison du fait que ce montant se limite à couvrir le coût du service rendu et obligatoire, sans dépasser le coût des dépenses engagées par l'État<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La loi modifiée du 19 mai 1999 ayant pour objet [...] c) d'instituer une Direction de l'Aviation Civile prévoit que la DAC a notamment pour mission de délivrer des licences, certificats, agréments, approbations et toutes autres autorisations requises par la législation ou la réglementation en vigueur et d'en contrôler le respect (article 17). Dans la mesure où la DAC ne dispose pas de spécialistes suffisants pour pouvoir effectuer les inspections ou les contrôles qu'exige la réglementation, le Directeur peut confier ces contrôles et inspections à du personnel qualifié. Dans ce cas, « *les frais d'inspection et de contrôle [...] sont à la charge des compagnies, organismes et personnes inspectées ou contrôlées conformément à un barème à fixer par règlement grand-ducal* » (article 18).

<sup>2</sup> L'amendement n°4 de la Circulaire 14 a été rendu obligatoire par l'arrêté ministériel du 24 mars 2011 portant amendement de l'arrêté ministériel du 11 décembre 2009 concernant la désignation d'une entité privée chargée d'effectuer des missions de contrôle et d'inspection pour compte de la Direction de l'Aviation Civile. Dès son adoption en 2009, la Circulaire 14 était destinée à être remplacée à terme par un règlement grand-ducal : « *En attendant la mise en place d'un règlement grand-ducal fixant le barème tarifaire relatif aux frais d'inspection et de contrôle, les frais d'inspection et de contrôle, liés à l'exercice des attributions exercées en vertu de la loi du 19 mai 1999 [...] et de ses règlements grand-ducaux d'exécution sont à la charge des compagnies, entreprises, organismes et personnes inspectées ou contrôlées suivant les dispositions de la circulaire ministérielle n°14 annexée ci-après.* » (Article 3 de l'arrêté ministériel du 29 avril 2009 concernant la désignation d'une entité privée chargée d'effectuer des missions de contrôle et d'inspection pour compte de la Direction de l'Aviation Civile).

<sup>3</sup> Cf. exposé des motifs du Projet. Voir, dans ce sens, l'avis du Conseil d'État n°50.833 du 18 novembre 2014 : « *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'en suit 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" » (p.6).*

En pratique, en application des dispositions légales à la base du Projet<sup>4</sup>, les taxes sont perçues par l'ALSA au profit de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, et les redevances sont perçues par l'ALSA. La Chambre de Commerce rappelle également que « *[l]e montant unitaire de la taxe, de la redevance ou du droit à percevoir ne pourra en aucun cas dépasser 50.000 euros* »<sup>5</sup>.

### Considérations générales

Le Projet met en place un nouveau système de tarification des inspections et contrôles techniques des aéronefs, passant d'une tarification principalement forfaitaire couvrant l'intégralité des contrôles effectués par l'ALSA en vue de la délivrance d'un certificat spécifique (ci-après le « ancien système »), à une tarification beaucoup plus détaillée indiquant un tarif pour chaque tâche spécifique de surveillance auquel s'ajoute, le cas échéant, la facturation des prestations à un taux horaire déterminé (ci-après le « nouveau système »).

La Chambre de Commerce constate que, pour les opérateurs économiques du secteur de l'aérien, la comparaison des coûts engendrés par l'ancien système par rapport à ceux du nouveau système s'avère particulièrement difficile étant donné que **le Projet opère un réel changement de philosophie en ce qui concerne les redevances relatives aux inspections et contrôles techniques** dans le domaine de la navigabilité des aéronefs et des opérations aériennes.

### Rapporter l'augmentation prévisible des coûts à de plus justes proportions

La Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention des auteurs sur les conséquences budgétaires néfastes que pourraient avoir de telles modifications pour les acteurs économiques du secteur aérien et regrette par conséquent de ne pas disposer de plus amples informations afin de pouvoir apprécier dans de meilleures conditions le caractère proportionné ou non des augmentations des taxes et redevances prévues par le présent Projet.

A cet égard, la Chambre de Commerce regrette qu'à aucun moment les auteurs ne mentionnent (et *a fortiori* ne quantifient), l'impact financier du nouveau système pour les opérateurs économiques du secteur, se limitant à mentionner dans l'exposé des motifs le fait que « *[l]e domaine de la navigabilité des aéronefs et des opérations aériennes est devenu de plus en plus complexe, de sorte que le barème actuel ne reprend pas toutes les différentes missions effectuées par l'ALSA. En outre, la pratique a montré que certains barèmes ne sont plus du tout adaptés à la réalité et ne permettent pas de récupérer tous les frais exposés par l'ALSA. Il est ainsi nécessaire d'adapter les redevances à percevoir par l'ALSA pour les inspections et contrôles techniques effectués pour compte de la DAC.* »

Une analyse effectuée sur base des données à disposition des opérateurs du secteur met en évidence une augmentation des tarifs d'environ 13%<sup>6</sup>, à quoi s'ajoute encore la facturation de la main-d'œuvre au tarif horaire que les opérateurs ne sont pas en mesure d'estimer<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Le Projet trouve sa base légale dans : (i) la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, et (ii) 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.

<sup>5</sup> Article 7, paragraphe 3 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

<sup>6</sup> L'analyse effectuée tient notamment compte des opérations nécessaires à l'obtention d'un AOC ou d'un CAMO.

<sup>7</sup> Etant donné l'absence antérieure de facturation de la main-d'œuvre au taux horaire pour la plupart des interventions effectuées par l'ALSA, ce coût ne saurait faire l'objet d'une estimation.

La Chambre de Commerce ne conteste pas que l'évolution substantielle des contrôles et inspections en matière de navigabilité des aéronefs justifie une évolution de leur coût. Elle estime cependant qu'une telle augmentation dépasse un niveau raisonnable et devrait être rapportée à de plus justes proportions afin de ne pas affecter la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Ce constat est d'autant plus justifié que les tarifs des contrôles ne sont pas harmonisés au niveau européen et qu'une augmentation trop importante des coûts des inspections et des contrôles effectués par l'ALSA menacerait la compétitivité des opérateurs luxembourgeois par rapport à leurs homologues d'autres pays.

### **Incertitudes relatives à la facturation horaire des interventions**

L'aspect du Projet concernant la facturation des inspections et des contrôles à un taux horaire déterminé met en évidence un **manque évident de transparence du nouveau système de tarification**. En effet, il est impossible pour les opérateurs d'estimer le coût engendré par une telle facturation étant donné la nouveauté de ce mode de tarification et l'absence d'illustration du nouveau système, sous forme d'exemples chiffrés par exemple.

La Chambre de Commerce invite les auteurs à apporter plus de précisions en ce qui concerne le mécanisme de facturation des opérations de l'ALSA au taux horaire fixé à l'article 2 du Projet, par exemple en généralisant l'utilisation de grilles indicatives du temps nécessaire à l'exécution de certaines tâches, le cas échéant sous forme de fourchette<sup>8</sup>.

La Chambre de Commerce s'interroge enfin quant aux **modalités d'articulation d'un système de redevances** composé de deux aspects que sont, d'une part, un système de redevance forfaitaire de chacune des activités spécifiques de surveillance nécessaires à l'obtention, *in fine*, d'un certificat déterminé, et, d'autre part, l'application d'un taux horaire en fonction de la durée de l'intervention.

### **Interrogations quant au délai d'entrée en vigueur et intitulé du Projet**

La Chambre de Commerce s'étonne tout d'abord du délai d'entrée en vigueur de 10 jours à compter de la publication du texte au Journal officiel prévu à l'article 33 du Projet. En effet, l'impact financier du Projet sur les entreprises justifie **qu'un délai de plusieurs mois leur soit accordé** afin qu'elles soient en mesure de prévoir leurs coûts.

La Chambre de Commerce s'interroge ensuite quant à l'intitulé du « Projet de règlement grand-ducal instituant la perception de taxes et de redevances relatives aux inspections et contrôles techniques dans le domaine de la navigabilité des aéronefs et des opérations aériennes, dite « Circulaire 14 » »<sup>9</sup>. Elle constate que, malgré cet intitulé qui laisse entendre la volonté des auteurs de remplacer l'ancienne Circulaire 14, **aucune disposition du Projet ne mentionne la Circulaire 14, ni l'article 3 l'arrêté ministériel du 29 avril 2009** concernant la désignation d'une entité privée chargée d'effectuer des missions de contrôle et d'inspection pour compte de la DAC dans lequel elle trouve son fondement juridique.

Afin d'assurer une meilleure cohérence du système et, partant, d'accroître la sécurité juridique des opérateurs du secteur aérien, la Chambre de Commerce invite les auteurs à préciser leurs intentions concernant le devenir de ce texte.

<sup>8</sup> L'article 9 du Projet contient une grille indiquant le nombre d'heures maximum correspondant à la tâche d'approbation d'un programme d'entretien. Les articles 19 et 23 de Projet indiquent, quant à eux, sous forme de fourchette, le temps correspondant à la délivrance de certains agréments spécifiques relatifs au transport de marchandises dangereuses, et à la délivrance d'un permis de vol.

<sup>9</sup> Souligné par la Chambre de Commerce

### Fiche d'évaluation d'impact

**La Chambre de Commerce regrette que**, contrairement aux stipulations du guide pratique de la procédure législative et réglementaire actuellement applicable, **le Projet ne soit pas assorti d'une fiche d'évaluation d'impact**<sup>10</sup>. En effet, une telle fiche d'évaluation d'impact « *a pour objet d'analyser dès le début de la procédure [...] réglementaire les charges administratives pesant sur les entreprises [...]. Dans le contexte de l'impact des mesures [...] réglementaires sur les entreprises, la fiche d'évaluation d'impact distingue entre l'impact au niveau micro-économique et au niveau macro-économique.* »

Dans le cas du Projet sous avis, les dispositions contenues dans le texte du Projet sont de nature à engendrer des conséquences considérables sur les opérateurs économiques du secteur, et il aurait été nécessaire que leur impact sur les entreprises ait fait l'objet d'une analyse économique approfondie.

### Fiche financière

La Chambre de Commerce accueille favorablement l'évolution vers un système à impact nul sur les finances de l'État alors que le système actuel fonctionnant sur base de la Circulaire 14 ne permet pas de couvrir les coûts des contrôles effectués par l'ALSA, mais elle s'inquiète de l'impact - ni défini, ni définissable - en termes de coût du nouveau système pour les entreprises luxembourgeoises.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord avec le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

CCL/DJI

---

<sup>10</sup> Recueil de procédure législative et réglementaire, Service central de législation, 2015, p.22.