

Luxembourg, le 17 juin 2021

**Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ fixant le régime des redevances aéroportuaires.
(5822PMR)**

*Saisine : Ministre de la Mobilité et des Travaux publics
(31 mai 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de fixer le montant, à tout le moins le mode de calcul, des redevances perçues par LuxAirport en tant que gestionnaire de l'aéroport de Luxembourg., avec l'appui de l'Administration de la navigation aérienne. Pour rappel, cette dernière perçoit également des redevances pour couvrir ses services propres dont le montant est fixé dans un règlement grand-ducal distinct² dont la Chambre de Commerce a avisé le projet il y a deux ans³.

Les redevances dont il est question dans le Projet visent à rémunérer des services de LuxAirport tantôt liés aux aéronefs (atterrissage, décollage et stationnement), tantôt liés aux passagers. Ces redevances sont fixées par règlement grand-ducal, et non par une loi en raison du fait que leur montant se limite à couvrir le coût du service rendu et obligatoire, sans dépasser le coût des dépenses engagées par l'État⁴. La Chambre de Commerce rappelle également, qu'en vertu de l'article 7 de loi dans laquelle le Projet trouve sa base légale, « [l]e montant unitaire de la taxe, de la redevance ou du droit à percevoir ne pourra en aucun cas dépasser 50.000 euros »⁵.

Considérations générales

A titre préliminaire, la Chambre de Commerce tient à rappeler que dans cette matière fortement réglementée au niveau international, européen et national, lorsqu'il s'agit d'établir des redevances, la consultation préalable d'un comité des usagers des infrastructures de l'aéroport est requise. Dans le cas présent, une telle concertation a bel et bien été menée au cours de laquelle les parties intéressées ont émis des revendications en termes de transparence des chiffres, ainsi que la crainte de double comptage ou double perception pour un même service, service parfois inaccessible aux usagers⁶, et ce, afin de rapporter l'augmentation prévisible des coûts à de plus

¹ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

² Règlement grand-ducal du 19 novembre 2019 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.

³ Voir avis n°5249 de la Chambre de Commerce du 2 mai 2019 relatif au 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 ».

⁴ Voir avis du Conseil d'État du 18 novembre 2014 relatif au projet de loi n°6722 : « 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) et avis complémentaire du 20 mars 2012 relatif au projet de loi n°6310

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

⁶ Les usagers de l'aéroport doivent payer l'intégralité de la redevance alors même que plusieurs services compris dans cette redevance, comme l'utilisation des ponts-avions et 400Hz ne sont pas accessibles à certains usagers qui doivent dès lors faire appel à un autre prestataire et le rémunérer en sus.

justes proportions. Or, d'après les informations à disposition de la Chambre de Commerce, les nouvelles redevances, qui seraient en vigueur depuis le 28 mars 2021, ne semblent pas tenir compte de ces observations, ce qu'elle regrette. Elle rappelle que les considérants 13 et 14 de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires consacre le **principe de transparence** des redevances en question. Cette exigence de transparence est d'autant plus importante que LuxAirport utilise un système de « dual till⁷ » qui coûte cher aux usagers (i.e. compagnies aériennes) dans la mesure où, à la différence d'un système de « single till », les revenus générés par les activités autres que les services aéronautiques purs (ex. exploitation des magasins et restaurants de l'aéroport, parkings, location de voitures, ...) n'absorbent pas les coûts liés au volet aviation. Or, les données mises à disposition des usagers par LuxAirport se caractérisent par une opacité importante, surtout lors de la comparaison au regard des chiffres que fournissent les gestionnaires d'autres aéroports européens. Cette opacité des chiffres est encore aggravée par la répartition des coûts totalement différente depuis cette année puisque les estimations fournies au comité des usagers sont dorénavant basées sur le budget et non plus les coûts annuels, rendant toute comparaison impossible. La Chambre de Commerce demande donc une transparence accrue et totale dans l'établissement du montant des redevances par LuxAirport, pour un secteur déjà très impacté par la conjoncture actuelle liée au Covid-19.

La Chambre de Commerce s'interroge par ailleurs sur la base légale en vertu de laquelle les redevances « passagers » et, depuis le 28 mars 2021, les redevances d'atterrissage, auraient été perçues jusqu'à présent, dans la mesure où le Conseil d'Etat avait, à juste titre, estimé que la détermination des critères de la redevance doivent être fixés par règlement grand-ducal en vertu de l'article 36 de la Constitution⁸. Le texte du Projet ne contient par ailleurs aucune disposition quant à son entrée en vigueur, éventuellement rétroactive.

Sur le fond, la Chambre de Commerce souhaite formuler plusieurs remarques.

Tout d'abord, sous l'article 2 du Projet, la Chambre de Commerce souhaiterait voir ajouter les termes « *incluant 400Hz et les ponts-avions* » à la fin de la seconde et dernière phrase dudit article qui se présenterait alors comme suit :

Art. 2. La redevance d'atterrissage et de décollage

Une redevance d'atterrissage et de décollage est perçue pour chaque vol effectué à destination ou au départ de l'aéroport de Luxembourg (code OACI ELLX).

La redevance d'atterrissage et de décollage correspondent à l'usage de l'ensemble des infrastructures aéroportuaires côté piste (**incluant 400Hz et les ponts-avions**).*

*voir remarqua sur la forme infra

Cet ajout assiérait définitivement cette inclusion et renforcerait ainsi la sécurité juridique.

Ensuite, s'agissant de la redevance d'atterrissage et de décollage prévue à l'article 3 du Projet, la formule permettant de déterminer son montant contient un facteur bruit. Or, la Chambre de Commerce donne à considérer que, selon les normes de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, certes non contraignantes, « *les redevances liées au bruit ne devraient être perçues qu'aux aéroports où se posent des problèmes de bruit et elles devraient être destinées à recouvrer exclusivement les dépenses effectuées pour atténuer ou éliminer ces problèmes* »⁹. Aussi, la Chambre de Commerce se serait attendue à ce qu'une justification de l'introduction du facteur bruit figure dans le commentaire des articles. Elle comprend que le facteur bruit est actuellement fixé à une unité. Si, par la suite, ce chiffre devait augmenter, elle s'attendra non seulement à recevoir une

⁷ Pour plus de renseignements sur ces deux méthodes, voir la publication de l'Institut Tinbergen « *Single-Till versus Dual-Till Regulation of Airports* » par Achim I. Czerny et ANmin Zhang, disponible sous le lien <https://papers.tinbergen.nl/15049.pdf>

⁸ Voir avis n° du Conseil d'Etat du 20 mars 2012 relatif au projet de loi n°6310 précité.

⁹ https://www.icao.int/publications/Documents/9082_cons_fr.pdf

justification mais surtout, que le produit généré par l'augmentation de ce facteur soit exclusivement dédié au financement de mesures destinées à combattre le bruit.

Par ailleurs, le Projet prévoit que d'autres redevances, forfaitaires ou non, seront fixées par règlement ministériel. C'est ainsi le cas des articles 5,6 et 7 du Projet. La Chambre de Commerce souhaiterait voir figurer dans ces articles une fourchette que la redevance ne doit pas dépasser et/ou, le cas échéant, la fixation de critères permettant de déterminer, au moins théoriquement, le montant de la redevance.

Sur la forme, à titre ponctuel, dans l'énumération des documents ayant servis de base au Projet, en préambule, il manque un « Vu le » devant « Règlement européen 1107/2006 (...) ». De même, sous l'article 2, il convient d'accorder le verbe « correspondre » en le conjuguant à la troisième personne du singulier comme il s'agit de la redevance.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le Projet sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

PMR/DJI