



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 27 January 2012**

**5841/12**

---

**Interinstitutional File:  
2011/0397 (COD)**

---

**AVIATION 10  
CODEC 218  
PARLNAT 55  
INST 71**

**COVER NOTE**

---

from: Parliament of Luxembourg  
date of receipt: 26 January 2012  
to: General Secretariat of the Council of the European Union

---

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on groundhandling services at Union airports and repealing Council Directive 96/67/EC  
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality<sup>1</sup>  
doc. 18008/11 AVIATION 256 CODEC 2288 - COM(2011) 824 final

---

Delegations will find annexed a copy of the above letter.

---

<sup>1</sup> Translation(s) of the opinion may be available at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



Luxembourg, le 26 janvier 2012

LM/rm

Madame Helle Thorning-Schmidt  
Présidente du Conseil de l'Union  
européenne  
Rue de la Loi 175  
B-1048 Bruxelles

---

Concerne :     **COM(2011) 824 : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union et abrogeant la directive 96/67/CE du Conseil**  
- Avis motivé de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg

Madame la Présidente,

Par la présente, j'ai l'honneur de vous faire parvenir une résolution adoptée par la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg en sa séance publique du 26 janvier 2012. Cette résolution porte sur un avis motivé se prononçant sur le respect du principe de subsidiarité.

Par l'adoption de cette résolution, la Chambre des Députés a fait sien l'avis motivé unanime de la Commission du Développement durable chargée de prendre position par rapport à la proposition de règlement citée sous objet.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma plus haute considération.

Laurent Mosar  
Président de la Chambre des Députés



Dépôt: N. Fernand Bode  
26.01.2012

### Résolution

La Chambre des Députés

- considérant l'article 5, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne (TUE) ;
- considérant l'article 169 du Règlement de la Chambre des Députés ;
- rappelant que la Commission du Développement durable a été saisie d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union et abrogeant la directive 96/67/CE du Conseil (COM (2011) 824) ;
- prenant acte du fait que le délai du contrôle de la subsidiarité arrive à son terme en date du 1<sup>er</sup> février 2012 ;
- constatant que la Commission du Développement durable a adopté, lors de sa réunion du 18 janvier 2012, à l'unanimité un avis motivé au sujet de l'initiative législative précitée ;

**décide de faire sien cet avis motivé de la Commission du Développement durable ayant la teneur suivante :**

« La Commission du Développement durable exprime ses réserves au sujet de la proposition susmentionnée pour les raisons suivantes :

#### **1. Remarques préliminaires**

La situation de l'aéroport de Luxembourg en tant que seul aéroport à vocation commerciale du pays est particulière dans le cadre du réseau européen aéroportuaire. En effet, l'aéroport de Luxembourg compte parmi les aéroports d'importance régionale au niveau du nombre de passagers (1,6 -1,8 millions de passagers par an).. En termes d'activités de fret cependant, l'aéroport compte parmi les aéroports les plus importants en Europe avec un volume de fret avoisinant les 650.000 tonnes en 2011.

Du fait qu'il est le seul aéroport du pays il doit accueillir toutes les infrastructures techniques et opérationnelles essentielles pour un aéroport d'une importance nationale (aviation de passagers et de fret, aviation d'affaires, aviation générale, aviation humanitaire, support pour les activités policières et militaires). Sa capacité d'accueil est cependant limitée du fait de sa situation d'extension limitée (il est encerclé par une vallée au sud de la piste et des routes nationales, voire l'autoroute sur les autres côtés).

1

## 2. Les objectifs et la motivation de la proposition de règlement

### a) Objectifs généraux et particuliers

L'exposé des motifs du règlement explique que l'objectif général de la proposition est d'« améliorer l'efficacité et la qualité globale des services d'assistance en escale au profit des usagers (compagnies aériennes) et des utilisateurs finals (passagers et commissionnaires de transport) dans les aéroports de l'Union européenne ».

Ce même exposé des motifs énumère parmi les objectifs particuliers « de faire en sorte que les compagnies aériennes disposent d'un choix accru de solutions d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union européenne<sup>1</sup> ».

### b) La motivation de la proposition

La Commission indique dans son exposé de motifs que « D'après diverses évaluations de la directive effectuées ..., la directive a permis d'atteindre les principaux objectifs recherchés de la libéralisation du marché de l'assistance en escale dans les aéroports de l'Union: le nombre de prestataires de services a augmenté et les prix de l'assistance en escale ont généralement baissé. En outre, d'après les compagnies aériennes, la qualité du service s'est améliorée avec l'élargissement du choix entre prestataires concurrents.

*Depuis l'adoption de la directive en 1996, les conditions d'exercice des services d'assistance en escale ont connu une évolution spectaculaire. Dans un contexte de croissance rapide du trafic aérien et de contraintes de capacité, la question de l'efficacité et de la qualité des services fournis dans les aéroports, y compris les services d'assistance en escale, se pose avec une acuité renouvelée et accrue. »*

Il ressortirait cependant de la consultation que le cadre juridique actuel n'est plus adapté aux besoins. « Le problème étant double: i) la fourniture des services d'assistance en escale manque d'efficacité, en raison de barrières à l'entrée et de l'expansion du transport aérien, et ii) la qualité globale des services ne suit pas l'évolution des besoins en matière de fiabilité, de résilience, de sécurité et de sûreté, ainsi que de protection de l'environnement. »

Plus loin dans l'exposé des motifs la Commission rappelle que « Le 24 janvier 2007, elle a adopté un rapport sur l'application de la directive, qui a confirmé que les principaux objectifs de cette dernière avaient été atteints, tout en constatant l'existence de tendances négatives. »

## 3. Choix des instruments

L'instrument proposé est un règlement.

---

<sup>1</sup> Point 1.3. de la proposition de règlement.

Conformément à l'exposé des motifs de la proposition « *Les autres instruments ne seraient pas adéquats. Compte tenu du besoin récent de normes de qualité minimale harmonisées dans les aéroports pour mettre en œuvre l'approche «porte-à-porte» de la gestion du trafic aérien, et d'une harmonisation plus poussée des conditions d'accès au marché pour assurer une concurrence plus équitable sur le marché de l'assistance en escale, la souplesse qu'a apportée le choix d'une directive en 1996 n'est plus appropriée. Il faut un instrument juridique d'application générale.*

*Un règlement répond au besoin d'harmonisation des marchés de l'assistance en escale au niveau de l'UE, étant donné que le manque d'harmonisation a été décrit comme un problème. La plupart des difficultés que pose le cadre juridique actuel sont liées à des divergences de mise en œuvre entre les États membres.*

*Ainsi, l'instrument juridique le plus approprié est le règlement, car les autres solutions ne permettraient pas d'atteindre les objectifs poursuivis. »*

#### **4. Principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité s'applique, la proposition ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union. L'exposé des motifs conclut à son respect en les termes suivants :

*« Les objectifs de la proposition ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres, étant donné que les compagnies aériennes opèrent au sein d'un marché unique de l'aviation et que les prestataires de services en escale déploient également leurs activités sur un marché européen ou international. Le cadre applicable aux services d'assistance en escale ne peut être réglementé à un niveau inférieur. Toute action isolée à l'échelon des États membres risque de nuire au fonctionnement du marché intérieur. Une action de l'Union européenne est mieux à même de réaliser les objectifs de la proposition. Les règles européennes relatives aux services d'assistance en escale constituent un complément essentiel à la législation européenne qui sous-tend le marché intérieur du transport aérien; en effet, l'existence d'un système équitable, transparent et non discriminatoire pour la fourniture de services d'assistance en escale est essentielle pour garantir l'efficacité et la qualité de ces services, qui jouent un rôle vital dans la chaîne de l'aviation. »*

#### **5. Analyse du respect du principe de subsidiarité**

##### **a) Objectifs du principe de subsidiarité**

Dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union, le principe de subsidiarité, inscrit dans le TUE, définit les conditions dans lesquelles l'Union dispose d'une priorité d'action par rapport aux États membres.

Conformément à l'article 5, paragraphe 3, du TUE l'intervention des institutions de l'Union au nom du principe de subsidiarité suppose qu'outre l'obligation d'être en présence d'une compétence mixte, soient réunies les conditions de nécessité (les objectifs

de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints d'une manière satisfaisante par les États membres) et de valeur ajoutée ou efficacité économique (l'action peut être mieux réalisée, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par une intervention de l'Union).

Outre la légitimation de l'intervention de l'Union, il s'agit de protéger la capacité de décision et d'action des États membres afin de rapprocher l'exercice des compétences au niveau le plus près possible des citoyens.

A côté du principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité régit l'exercice des compétences de l'Union européenne.

**b) Disposition du règlement susceptible de non respect du principe de subsidiarité**

Si la Commission du Développement durable peut se déclarer d'accord avec la justification de l'action de l'Union afin d'harmoniser les règles d'accès au marché de l'assistance en escale et d'améliorer le système en place qui fut l'objet d'une directive adoptée en 1996 et d'une loi de transposition en droit luxembourgeois datant du 19 mai 1999, elle estime cependant que plusieurs dispositions (interliées) de la proposition de règlement ne sont pas compatibles avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Passage du nombre minimal des prestataires de services à trois dans les grands aéroports (art. 6 (2))

L'article 6 (2) dispose que :

*« Dans les aéroports visés au paragraphe 1, les États membres peuvent limiter le nombre de prestataires autorisés à fournir les catégories suivantes de services d'assistance en escale :*

- (a) *assistance « bagages »;*
- (b) *assistance « opérations en piste »;*
- (c) *assistance « carburant et huile »;*
- (d) *assistance « fret et poste » en ce qui concerne, tant à l'arrivée qu'au départ ou en transit, le traitement physique du fret et du courrier entre l'aérogare et l'aéronef.*

*Toutefois, les États membres ne limitent pas ce nombre à moins de deux prestataires pour chaque catégorie de services ou, dans les aéroports dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 5 millions de mouvements de passagers ou 100 000 tonnes de fret depuis au moins trois années, à moins de trois prestataires pour chaque catégorie de services. »*

Si l'on peut être d'accord avec une obligation de moyen afin d'avoir deux prestataires de services dans un aéroport dont le trafic annuel est de 50.000 tonnes, tel que c'est le cas actuellement dans le contexte de la directive 96/67/CE, il n'en est pas ainsi avec

l'obligation de résultat d'avoir au moins trois prestataires de services pour chacun des quatre catégories de services restreints visés au paragraphe 1 pour un aéroport avec un trafic annuel supérieur pendant trois années de 100.000 tonnes de fret.

Il en est de même de l'obligation de résultat inscrite dans ce même article d'avoir deux assistants en escale en matière de passager pour tout aéroport avec un trafic supérieur pendant trois années de 2 millions de passagers.

Cette manière de procéder et d'imposer par un règlement directement applicable, et sans mesure possible de transposition dans le droit national, un nombre minimal d'opérateurs à atteindre et ce quelle que soit la situation locale en termes économiques et d'espace ne répond pas aux critères de subsidiarité ni de proportionnalité.

En effet, l'objectif envisagé d'amélioration de l'efficacité et de la qualité globale des services d'assistance en escale a déjà largement été atteint par la transposition dans le droit national de la directive 96/67/CE. Ainsi il résulte clairement de l'exposé des motifs que *« la directive a permis d'atteindre les principaux objectifs recherchés de la libéralisation du marché de l'assistance en escale dans les aéroports de l'Union: le nombre de prestataires de services a augmenté et les prix de l'assistance en escale ont généralement baissé. En outre, d'après les compagnies aériennes, la qualité du service s'est améliorée avec l'élargissement du choix entre prestataires concurrents. »*

Les « tendances négatives » qui semblent motiver l'action de la Commission résultent des résultats de la consultation effectuée qui pourtant a largement corroboré l'analyse faite par la Commission européenne d'un plus grand choix pour les opérateurs aériens et de baisse de prix. Alors que le marché a évolué depuis 1996 avec des parts de marché (Sources : ACI Europe 2010 et Commission européenne 1996) de désormais 45% pour les assistants en escale indépendants (7% en 1996), de 39% pour les compagnies aériennes (68% en 1996) et de 16% pour les gestionnaires aéroportuaires (25% en 1996), la Commission européenne a manqué de justifier, chiffres à l'appui, la nécessité de son intervention pour dérégulariser davantage le nombre minimal d'assistants en escale.

La nécessité de cette ouverture supplémentaire du marché d'assistance en escale aux tiers est aussi mise en doute par le fait que l'objectif de la qualité et de la performance pourrait être atteint par d'autres mesures au niveau national que celle d'augmenter le nombre de prestataires à un minimum de trois pour les aéroports dépassant le seuil de 100.000 t de fret (principe de subsidiarité), qui tiendrait plus compte des différents types d'aéroports concernés. Une approche plus nuancée pourrait ainsi consister dans une évaluation globale de la situation concurrentielle d'un aéroport par une autorité indépendante nationale qui pourrait tenir compte de l'avis du comité des usagers local et de la structure du marché en question.

S'ajoute, qu'outre le fait que l'imposition du nombre précis d'assistants en escale sur tous les aéroports ayant atteint un certain seuil de volume n'est pas nécessaire, il n'apporte pas de plus-value relative à l'objectif général recherché d'augmentation de la qualité et de l'efficacité.

Au contraire, en particulier dans le domaine du fret, imposer en tout cas trois prestataires de services d'assistance en escale aux tiers risque d'être contreproductif puisque deux opérateurs devront se partager la part du marché sujet à concurrence après que le plus grand opérateur (qui au Luxembourg est responsable pour quelque 75 % du fret traité) ait choisi un assistant en escale.

Un développement économique durable pour ces deux opérateurs est d'autant plus irréaliste que plusieurs aéroports européens, dont l'aéroport de Luxembourg, ont fait l'expérience de fortes difficultés dans la recherche ou le remplacement d'un 2<sup>ème</sup> prestataire de service en matière de fret, prévu comme seuil minimal par la réglementation actuelle, ce qui peut aussi être dû à une plus grande volatilité globale de ce marché ainsi qu'à un degré de substitution plus important entre aéroports concurrents. Il s'ajoute que dans les aéroports, comme celui de l'Aéroport de Luxembourg, où seul un des deux seuils est dépassé et le fret est transbordé quasi exclusivement par des aéronefs all-cargo, peu de synergies opérationnelles sont possibles entre le volet fret et le volet passager.

Il en découle que deux opérateurs risquent d'opérer en-dessous du seuil de masse critique, générant des parts de marchés très fluctuantes et une opération performante en termes de prix et de qualité est très difficile à maintenir. Dans un tel contexte économique, ces opérateurs ne peuvent pas garantir des niveaux stables de qualité et de performance augmentant de la sorte, au lieu de diminuer, les problèmes de qualité des services et de sécurité des opérations aéroportuaires au détriment des usagers de l'aéroport et de l'entité gestionnaire supposée mieux coordonner leur action. Ceci est surtout le cas dans un aéroport avec des goulets d'étranglement au niveau des infrastructures terrestres tel que l'aéroport de Luxembourg.

Il convient de souligner que la position de la Commission du Développement durable se recouvre sur ce point avec celle de l'ACI (Airports Council International) qui a exprimé son rejet d'une augmentation du nombre minimum d'assistants en escale aux tiers rappelant dans ce contexte les inconvénients majeurs constatés lors de l'hiver 2010 avec une rupture sur certains aéroports du produit de dégivrage des aéronefs sous la responsabilité d'assistants en escale indépendants, voire les risques inhérents à des services de bus défaillants.

Par ailleurs, dans un communiqué de presse conjoint du 1<sup>er</sup> décembre l'ACI, l'ETF (European Transport Workers' Federation) et l'ASA (Airport Services Association), trois des quatre partenaires sociaux dans l'assistance en escale, rejettent la dérégulation non contrôlée qui est l'objet de la proposition de la Commission européenne.

Concernant le recours à un règlement au lieu d'une directive, il convient de noter que le choix de cet instrument juridique, s'il peut être justifié pour le respect dans les aéroports européens de normes de qualité minimales, ne se justifie pas pour la disposition sous avis.



Considérant que l'article 11 (6) de la Constitution luxembourgeoise dispose que « *La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions garanties par la loi* », un abandon de compétence à l'exécutif européenne sur ce point serait à considérer comme une immixtion inacceptable dans la prérogative du législateur, actuellement seul compétent pour arrêter une restriction afférente.

Au vu de ce qui précède, la disposition projetée, et conformément au principe *accessorium sequitur principale* (l'accessoire suit le régime juridique du principal), la proposition sous avis s'avère être incompatible avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité préénoncés.

Résolution adoptée par la Chambre des Députés  
en sa séance publique du 26 janvier 2012

Le Secrétaire général,



Claude Frieseisen

Le Président,



Laurent Mosar