N° 8493

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant approbation de l'« Agreement between the Grand Duchy of Luxembourg and Japan for air services », fait à Tokyo, le 11 juin 2024

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE ET DES TRAVAUX PUBLICS
(04.07.2025)**

La Commission se compose de : Mme Corinne CAHEN, Présidente ; M. Gusty GRAAS, Rapporteur ; Mme Francine CLOSENER, M. Yves CRUCHTEN, Mme Claire DELCOURT, M. Emile EICHER, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, M. Fernand ETGEN, M. Paul GALLES, M. Marc GOERGEN, Mme Mandy MINELLA, M. Jean-Paul SCHAAF, M. Meris SEHOVIC, M. Charles WEILER, Membres.

I. Antécédents

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 5 février 2025 par le Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un « agreement », d'une fiche financière, d'une fiche « check de durabilité », ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 13 mai 2025.

La Chambre de Commerce a rendu un avis en date du 8 avril 2025.

Lors de sa réunion du 3 juillet 2025, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics (ci-après « la commission parlementaire ») a examiné le projet de loi ainsi que les avis précités. Au cours de la même réunion, M. Gusty Graas a été désigné comme Rapporteur.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 4 juillet 2025.

II. Objet

Le présent projet de loi a pour objet d'approuver l'accord bilatéral relatif aux services aériens entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Japon, signé le 11 juin 2024 à Tokyo. Cet accord est la confirmation de la politique poursuivie par le Gouvernement en matière de transports aériens ayant pour objectif d'assurer les perspectives d'avenir tant des compagnies aériennes nationales en leur procurant un maximum de droits de trafic, que de l'aéroport de Luxembourg comme plate-forme internationale pour le trafic de passagers et de fret.

III. Considérations générales

L'existence d'accords aériens bilatéraux constitue un préalable à l'ouverture de liaisons aériennes régulières. Ces accords forment le cadre légal nécessaire permettant aux autorités aéronautiques des parties contractantes de répondre efficacement aux demandes d'exploitation soumises par les transporteurs aériens. Ce cadre facilite l'ouverture de nouvelles liaisons, qu'il s'agisse de transporteurs luxembourgeois ou étrangers.

Dans le contexte de la libéralisation européenne du transport aérien, l'Union européenne joue un rôle croissant en tant que marché unique. Le présent accord intègre les clauses conformes aux exigences du droit communautaire, en particulier en matière de désignation, de révocation et de contrôle des transporteurs aériens, conformément au Règlement (CE) 847/2004 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services entre les États membres et les pays tiers. L'accord sera enregistré auprès de l'OACI, l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale après sa ratification.

Cet accord est largement similaire, quant à son fond, à d'autres accords aériens signé par le Grand-Duché de Luxembourg. Par ailleurs, il reprend des dispositions jugées comme étant des piliers d'un accord sur les services aériens, y compris les dispositions concernant les tarifs, les activités commerciales ou encore les dispositions relatives à la sécurité et à la sûreté de l'aviation, issues du modèle d'accord de l'OACI et en majeure partie acceptées par la communauté internationale de l'aviation civile. Outre ces mesures, les dispositions sont complétées par des articles spécifiques qui répondent aux besoins exprimés par les partenaires respectifs, incluant :

- Les définitions terminologiques arrêtées par la Convention de Chicago, signée à Chicago le 7 décembre 1944 ;
- L'indication des droits octroyés pour l'exploitation des services, c'est-à-dire, le survol, l'escale technique, l'escale commerciale et les libertés de l'air ;
- L'inclusion de la clause dite de désignation européenne garantissant le principe selon lequel un transporteur aérien de l'Union européenne établi dans un État membre de l'UE a droit à un accès non discriminatoire au marché créé par les accords relatifs aux services aériens conclus entre un État membre autre que celui de son établissement principal et les pays tiers. Ainsi, ce principe issu des arrêts dits « Ciel ouvert » rendus par la Cour de Justice de l'Union européenne,

- permet à un transporteur aérien d'être désigné par un État membre alors même que cet État membre n'est pas celui qui octroie sa licence d'exploitation ;
- La stipulation permettant la limitation voire le retrait d'une autorisation dans le cas où le transporteur ne se conforme pas aux termes de l'accord, ni aux lois et règlements de la partie contractante ayant délivré l'autorisation ;
 - L'exonération, sous certaines conditions, de tous droits de douane, frais d'inspection et autres droits et taxes similaires des avions utilisés, y compris les équipements normaux, le carburant, les pièces de rechange, les provisions de bord etc. ;
 - Les principes déterminant la capacité mise en œuvre (donc la charge payante disponible) et son adaptation à la demande de trafic ;
 - La procédure d'établissement des tarifs ;
 - L'application des lois et règlements internes ;
 - L'engagement des parties contractantes de faire respecter les Conventions internationales existantes en matière de sûreté de l'aviation civile ;
 - Le transfert des excédents de recettes réalisés sur le territoire de l'autre partie contractante ;
 - Le principe de la consultation périodique entre les autorités aéronautiques ;
 - La procédure de règlement des différends ;
 - L'engagement d'adapter l'accord à toute convention multilatérale ultérieure, liant les parties en matière aéronautique ;
 - L'égalité des chances des opérateurs aériens désignés ainsi que la sauvegarde de leurs intérêts mutuels.

L'accord prévoit également un mécanisme d'amendement ou de dénonciation à la demande d'une partie contractante, tout comme la possibilité de production de statistiques sur le trafic aérien, et une garantie de non-discrimination dans l'application des taxes aéroportuaires. Une annexe détaillant les itinéraires entre le Luxembourg et des destinations au Japon est également comprise, avec les possibilités d'escales intermédiaires ou au-delà dans des pays tiers. Les points d'escale seront fixés ultérieurement, en fonction des besoins formulés par les compagnies aériennes.

Entre 2016 et 2019, le Japon était le premier partenaire commercial du Luxembourg en Asie en matière d'échanges de biens. En effet, en 2019, les échanges avaient dépassé 500 millions d'euros. Bien que la pandémie de la Covid-19 ait fait baisser ce taux à 388 millions d'euros, les relations commerciales ont pu reprendre davantage en 2022 avec 513 millions d'euros d'échanges enregistrés, dont 427 millions d'importations et 86 millions d'exportations. Ceci a fait du Japon la 12^{ème} destination des exportations luxembourgeoises en 2022, représentant 1,22% de toutes les exportations, en sachant que Cargolux est très actif sur le marché japonais.

L'accord relatif aux services aériens signé à Tokyo le 11 juin 2024 représente trente ans de vols sans interruption entre le Luxembourg et le Japon et réaffirme également le rôle du Luxembourg en tant que plateforme internationale du fret aérien et de la logistique en Europe.

IV. Avis

Avis du Conseil d'État

Dans son avis du 13 mai 2025, le Conseil d'État n'a pas formulé d'observation quant au fond du texte du projet de loi. Néanmoins, il a voulu attirer l'attention sur certaines dispositions de l'accord soumis à l'approbation du législateur.

Premièrement, l'article 18, paragraphe 2, prévoit que toute modification de l'accord est soumise à un échange de notes diplomatiques. Conformément à l'article 46, alinéa 1^{er} de la Constitution, chaque modification de l'accord devra être approuvée par une loi. Cependant, le paragraphe 3 du même article prévoit la modification de l'annexe I par le biais d'un accord direct entre les autorités aéronautiques des parties contractantes.

Étant donné que l'annexe en question se limite à l'énumération des itinéraires exploités en vertu de l'accord, le Conseil d'État estime que la portée de la clause ne constitue pas un blanc-seing en faveur du pouvoir exécutif, ne nécessitant dès lors pas l'approbation de la Chambre des Députés. Il en est de même pour les modifications de l'annexe II, énumérant des pays autres que les États contractants ou États membres de l'Union européenne. Ces modifications se font, en accord avec le paragraphe 4 de l'article 18, par un échange de notes diplomatiques.

Ensuite, l'approbation de la Chambre des Députés n'est également pas requise en ce qui concerne la clause intitulée « Convention multilatérale » qui figure à l'article 19 de l'accord. Aux termes de cette clause, l'accord et ses annexes seront modifiés de façon à les rendre conformes à toute convention multilatérale pouvant devenir contraignante pour les cocontractants. Le Conseil d'État rappelle alors que les amendements destinés à assurer la conformité des conventions bilatérales ne peuvent être adoptés qu'au moment où la convention multilatérale engage internationalement le Grand-Duché de Luxembourg. Si des amendements devaient être adoptés préalablement à cet engagement, ils seraient à soumettre à l'approbation parlementaire, conformément à l'article 46 de la Constitution.

Le Conseil d'État rappelle enfin qu'il y a lieu de publier les arrangements en question au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 8 avril 2025, la Chambre de Commerce salue la conclusion de l'accord, tendant à ouvrir de nouvelles perspectives tant pour les compagnies aériennes nationales que pour l'aéroport national en tant que plateforme internationale pour le trafic de passagers et de marchandises. L'accord constitue, à ses yeux, un cadre légal propice au renforcement de la connectivité et du développement économique entre le Luxembourg et le Japon. La Chambre de Commerce se dit donc en mesure d'approuver le projet de loi.

V. Commentaire de l'article unique

Cet article a pour but d'approuver l'« Agreement between the Grand Duchy of Luxembourg and Japan for air services », fait à Tokyo, le 11 juin 2024

Cet article n'appelle pas d'observation du Conseil d'État quant au fond.

Quant à la forme, la Haute Corporation note que l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

La commission parlementaire décide de faire droit à cette remarque.

La Haute Corporation signale encore que la formule de promulgation est à omettre dans les projets de loi.

La commission parlementaire décide de suivre le Conseil d'État.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8493 dans la teneur qui suit :

*

VI. Texte proposé par la Commission

PROJET DE LOI

portant approbation de l'« Agreement between the Grand Duchy of Luxembourg and Japan for air services », fait à Tokyo, le 11 juin 2024

Article unique.

Est approuvé l'« Agreement between the Grand Duchy of Luxembourg and Japan for air services », fait à Tokyo, le 11 juin 2024.

Luxembourg, le 4 juillet 2025

La Présidente
Corinne CAHEN

Le Rapporteur,
Gusty GRAAS