

N° 7313³**CHAMBRE DES DEPUTES**Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

portant approbation

- 1° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif à des services aériens, fait à Astana, le 21 mai 2015 ;
- 2° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République d'Arménie relatif à des services aériens, fait à Luxembourg, le 8 décembre 2015 ;
- 3° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Cameroun relatif au transport aérien, fait à Luxembourg, le 26 janvier 2016 ;
- 4° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relatif au transport aérien, fait à Luxembourg, le 4 février 2016 ;
- 5° de l'“Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Republic of Zambia on air services”, fait à Luxembourg, le 29 février 2016
- 6° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Turkménistan relatif à des services aériens, fait à Ashgabat, le 6 septembre 2016 ;
- 7° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Mongolie relatif à des services aériens, fait à Leipzig, le 1er juin 2017 ;
- 8° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République de Colombie relatif à des services aériens, fait à New York, le 22 septembre 2017 ;
- 9° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Niger relatif au transport aérien, fait à Niamey, le 8 février 2018 ;

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE ET DES TRAVAUX PUBLICS

(21.3.2019)

La Commission se compose de : M. Carlo BACK, Président-Rapporteur ; M. Gilles BAUM, M. François BENOY, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Yves CRUCHTEN, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, M. Marc HANSEN, M. Aly KAES, M. Marc LIES, M. Marco SCHANK, M. Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 30 mai 2018 par le Ministre des Affaires étrangères et européennes.

Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 13 novembre 2018.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics a, lors de sa réunion du 14 mars 2019, désigné Monsieur Carlo BACK rapporteur du projet de loi. Elle a encore examiné lors de cette même réunion le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 21 mars 2019.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi n°7313 a pour objet d'approuver neuf accords aériens bilatéraux entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les gouvernements de la République d'Arménie, de la République du Cameroun, de la République de Colombie, de la République de Côte d'Ivoire, de la République du Kazakhstan, de la Mongolie, de la République du Niger, du Turkménistan et de la République de Zambie, d'autre part.

En ce qui concerne les droits octroyés par les accords bilatéraux, le principe s'avère être identique pour chacun des accords, à savoir que les États s'octroient des droits réciproques de survol, d'escale, d'embarquement et de débarquement, le droit de cabotage étant expressément exclu.

Les neuf accords prévoient par ailleurs l'exonération, sous certaines conditions, de tous droits de douane, frais d'inspection et autres droits et taxes similaires sur les aéronefs, ainsi que le principe de non-discrimination dans l'application des taxes aéroportuaires entre parties contractantes. Ils contiennent aussi des dispositions relatives aux procédures de modification de l'accord, relatives aux possibilités de révocation et de limitation de l'autorisation d'exploitation accordée à une compagnie aérienne désignée par l'autre partie et aussi relatives à la procédure de règlement des différends.

Un tableau annexé au document de dépôt (doc. parl. 7313 ; 30 mai 2018) définit les routes à exploiter entre le Luxembourg et les destinations situées sur le territoire de l'autre partie contractante par les compagnies désignées à cet effet.

Les accords sont similaires, mais se différencient aussi par rapport à certains aspects significatifs. L'accord avec l'Arménie exclu par exemple expressément la possibilité d'octroyer les droits accordés à un État tiers. Ce même accord, ainsi que celui avec la Colombie sont les seuls à préciser que les cas de révocation et de limitation d'autorisation d'exploitation des compagnies aériennes désignées ne sont pas limitatifs. Enfin, les accords avec le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Niger ne contiennent par exemple pas de clause relative à la reconnaissance des certificats et licences.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES

L'existence d'accords aériens bilatéraux constitue, aujourd'hui comme dans le passé, un préalable à l'ouverture de relations aériennes régulières, soit par un transporteur aérien luxembourgeois, soit par

un transporteur aérien de l'autre partie contractante. Ces accords constituent la base juridique indispensable pour l'ouverture de services aériens réguliers. Ils permettent en effet aux autorités aéronautiques respectives de réagir rapidement si un ou des transporteurs aériens de part et d'autre soumettent une demande d'exploitation de services aériens.

Les accords qui font l'objet du présent projet de loi ont été conclus en suivant les recommandations respectives de l'Organisation de l'Aviation Civile (OACI) et de la Conférence Européenne de l'Aviation Civile (CEAC), tout en s'inspirant d'un modèle d'accord-type en la matière, utilisé par les membres de l'OACI. Tous les Etats avec lesquels ces accords ont été conclus sont membres de l'OACI et, après ratification, les accords y seront enregistrés. Tous les accords aériens couverts par le présent projet de loi comportent par ailleurs des clauses exigées par le droit communautaire.

Dans le cadre de la libéralisation européenne du transport aérien, un rôle de plus en plus important revient à l'Union européenne (UE) depuis la création du marché unique du transport aérien dans les années 90. Plusieurs « paquets » de mesures réglementaires de l'UE ont progressivement fait passer les marchés nationaux protégés à un marché unique du transport aérien (Paquet I : 1987), ont commencé par assouplir les règles relatives aux tarifs et aux capacités (Paquet II : 1990) et levé les restrictions commerciales imposées aux compagnies aériennes exerçant leurs activités dans l'Union (Paquet III : 1992).

L'Union européenne a aussi négocié un certain nombre d'accords horizontaux, mais force est de constater que certains accords négociés entre l'UE et des parties tierces ne couvrent pas tous les services aériens nécessaires pour le Luxembourg. Le Grand-Duché se voit donc contraint de continuer à négocier des accords bilatéraux, qui adressent plus largement les besoins de ses compagnies aériennes.

Les principaux éléments contenus dans les accords visés sont les suivants :

- 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.-à-d. survol, escale technique, escale commerciale et libertés de l'air ;
- la désignation des compagnies aériennes respectives : les accords prévoient la désignation multiple de transporteurs aériens, une pratique qui répond déjà à la politique aéronautique communautaire de ne pas limiter la possibilité de désignation au seul transporteur national ;
- la stipulation qu'une autorisation peut être limitée et retirée si l'entreprise ne se conforme pas aux termes de l'accord, ni aux lois et règlements de la partie contractante ayant délivrée 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 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 entreprises désignées, la sauvegarde de leurs intérêts mutuels ainsi que la primauté de l'intérêt du public.

Ils prévoient en outre des dispositions relatives aux possibilités d'amendement ou de dénonciation à la demande d'une partie contractante, la production de statistiques sur le trafic aérien, la non-discrimination dans l'application des taxes aéroportuaires et la procédure d'entrée en vigueur. Enfin, tous les accords comportent une annexe qui définit le tableau des routes classiques, entre le Luxembourg et des destinations situées sur le territoire des autres Parties contractantes, avec possibilité d'escales intermédiaires et/ou d'escales au-delà dans des pays tiers. Les points d'escale seront fixés ultérieure-

ment d'un commun accord par les autorités aéronautiques concernées en fonction des besoins formulés par le ou les compagnies aériennes intéressées.

Les neuf accords aériens bilatéraux visés par le projet de loi sous objet sont les suivants :

1. Luxembourg – Kazakhstan

L'accord aérien entre le Kazakhstan et le Luxembourg, signé à Astana le 21 mai 2015, crée le cadre juridique permettant le renforcement des relations aériennes entre le Luxembourg et le Kazakhstan. Vu la position géostratégique du Kazakhstan en tant que point d'intérêt pour des escales techniques, notamment sur les vols Europe-Asie, et vu son intérêt croissant comme destination de fret aérien pour son économie, le présent accord permettra de satisfaire les besoins courants et raisonnablement attendus du transport de fret.

2. Luxembourg – Arménie

L'accord entre l'Arménie et le Luxembourg, signé à Luxembourg le 8 décembre 2015, permet d'établir des services de transport aérien entre les deux territoires respectifs et au-delà. L'Arménie étant l'un des 6 pays concernés par l'initiative du « Partenariat oriental » lancé par l'Union européenne en mai 2009, le renforcement des liens bilatéraux s'inscrit dans la dimension orientale de la politique européenne de voisinage. Sa position géographique peut jouer un rôle important pour les opérateurs luxembourgeois sur leurs routes vers l'Asie centrale et l'Asie de l'Est.

3. Luxembourg – Cameroun

Le présent accord entre le Luxembourg et le Cameroun concernant les services aériens, signé à Luxembourg le 26 janvier 2016, s'inscrit pleinement dans la stratégie qui vise à relier le Luxembourg avec une région dynamique, en approfondissant les relations commerciales entre les deux pays et en diversifiant les opportunités de marché.

4. Luxembourg – Côte d'Ivoire

L'accord aérien entre le Luxembourg et la Côte d'Ivoire fut signé à Luxembourg le 4 février 2016 avec pour but de développer davantage les relations commerciales bilatérales. Il permettra de pérenniser à long terme l'activité des opérateurs luxembourgeois dans la région. Les droits de trafic vers d'autres points en Côte d'Ivoire et en Afrique sont possibles sur demande.

5. Luxembourg – Zambie

L'accord entre le Luxembourg et la Zambie concernant les services aériens, signé à Luxembourg, le 29 février 2016, permet d'avoir accès à de nouveaux marchés d'exportation en Afrique australe. Il permet de pérenniser l'activité de transport de fret à long terme. Le principal objectif opérationnel en Afrique est d'atteindre un équilibre entre les destinations d'Afrique de l'Ouest qui sont principalement importateurs de marchandises et les pays d'Afrique de l'Est et du Sud, exportateurs.

6. Luxembourg – Turkménistan

L'accord aérien entre le Luxembourg et le Turkménistan concernant les services aériens a été signé à Aşgabat le 6 septembre 2016. Le Turkménistan dispose d'importantes réserves en hydrocarbures et peut jouer un rôle important pour les opérateurs luxembourgeois sur leurs routes vers l'Extrême Orient grâce à son emplacement géographique.

7. Luxembourg – Mongolie

L'accord aérien entre le Luxembourg et la Mongolie a été signé à Leipzig le 1 juin 2017. La position géographique de la Mongolie peut jouer un rôle important pour les opérateurs luxembourgeois sur leurs routes vers l'Asie de l'Est, notamment pour des escales techniques, et peut permettre de conquérir de nouveaux marchés.

8. Luxembourg – Colombie

L'accord aérien entre la Colombie et le Luxembourg, signé à New York le 22 septembre 2017, favorise le développement des services aériens entre les territoires des deux Parties contractantes en satisfaisant les besoins courants et raisonnablement attendus de transport de fret. Il permettra tout particulièrement aux opérateurs luxembourgeois d'atterrir de manière plus régulière en Colombie et de développer des liaisons aériennes complémentaires avec d'autres pays de la région tels que le Brésil.

9. Luxembourg – Niger

L'accord entre le Niger et le Luxembourg, signé à Niamey le 8 février 2018, permet de renforcer les relations du Luxembourg avec le Niger. Les deux pays entretiennent des relations privilégiées dues au fait que le Niger fait partie des pays partenaires de la coopération au développement luxembourgeoise. Il est dans l'intérêt du Luxembourg de contribuer à son dynamisme et de développer davantage ses relations économiques et culturelles avec le Niger.

*

IV. AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Dans son avis du 10 octobre 2018, la Chambre de Commerce n'a pas formulé de commentaires quant au fond. Elle salue l'initiative à la base de la conclusion de ces différents accords aériens bilatéraux, 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.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 13 novembre 2018, le Conseil d'Etat indique que le texte du projet de loi tel que proposé ne donne pas, quant au fond, lieu à observation de sa part.

Le Conseil d'Etat regrette par ailleurs que les auteurs du projet de loi sous avis se soient contenté d'indiquer que le modèle d'accord de l'OACI constitue la base des accords, sans pour autant préciser les points de divergence par rapport au modèle ou les spécificités de chaque accord.

Enfin et vu les obligations du droit communautaire, le Conseil d'Etat se voit contraint de supposer que la conclusion de chacun des neuf accords ait bien été autorisée par la Commission européenne en l'absence d'une confirmation explicite de l'accomplissement de ces formalités dans le texte. En conséquence, le Conseil d'Etat demande qu'il soit systématiquement précisé si l'accord de la Commission européenne a effectivement été obtenu lors de la soumission de futurs projets de loi portant approbation d'accords bilatéraux en services aériens, à l'instar de ce qui est fait lors de la procédure législative française pour l'approbation de projets de lois similaires.

Il souligne que les accords conclus avec le Cameroun, la Colombie, la Côte d'Ivoire, la Mongolie, le Niger et la Zambie, contiennent des dispositions particulières au sujet de la modification de l'annexe afférent y figurant. Ainsi, la modification des annexes des accords précités se fait par le biais d'un accord direct entre les autorités aéronautiques des parties contractantes.

Au sujet des autres accords conclus, à savoir avec l'Arménie, le Turkménistan et la Zambie, la modification de l'annexe de ces trois accords doit être soumise à l'assentiment du législateur.

Il a été tenu compte des observations légistiques émises par le Conseil d'Etat, dont notamment celle de citer les accords dans l'ordre chronologique de leur date de signature en commençant par le plus ancien, y compris dans l'intitulé du projet de loi.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er} – (article 5 initial)

L'accord aérien conclu entre le Kazakhstan et le Luxembourg, signé à Astana le 21 mai 2015, crée le cadre juridique permettant le renforcement des relations aériennes entre le Luxembourg et le Kazakhstan.

Article 2 – (article 1^{er} initial)

L'accord aérien conclu entre l'Arménie et le Luxembourg, signé à Luxembourg le 8 décembre 2015, crée le cadre juridique permettant l'établissement des services de transport aérien entre le Luxembourg et l'Arménie et au-delà.

Article 3 – (article 2 initial)

L'accord aérien conclu entre le Cameroun et le Luxembourg, signé à Luxembourg le 26 janvier 2016, crée le cadre juridique permettant l'établissement des services de transport aérien entre le Luxembourg et le Cameroun.

Article 4 – (article 4 initial)

L'accord aérien conclu entre la Côte d'Ivoire et le Luxembourg, signé à Luxembourg le 4 février 2016, crée le cadre juridique permettant de développer davantage les activités de transport aérien.

Article 5 – (article 9 initial)

L'accord aérien conclu entre la Zambie et le Luxembourg, signé à Luxembourg le 29 février 2016, crée le cadre juridique permettant l'établissement des services de transport aérien entre ces deux pays.

Article 6 – (article 8 initial)

L'accord aérien conclu entre le Turkménistan et le Luxembourg, signé à Ashgabat le 6 septembre 2016, crée le cadre juridique permettant le développement de services aériens entre ces deux pays.

Article 7 – (article 6 initial)

L'accord aérien conclu entre la Mongolie et le Luxembourg, signé à Leipzig le 1^{er} juin 2017, crée le cadre juridique permettant l'établissement de services aériens entre ces deux pays.

Article 8 – (article 3 initial)

L'accord aérien conclu entre la Colombie et le Luxembourg, signé à New York le 22 septembre 2017, crée le cadre juridique permettant le développement de services aériens entre ces deux pays.

Article 9 – (article 7 initial)

L'accord aérien conclu entre le Niger et le Luxembourg, signé à Niamey le 8 février 2018, crée le cadre juridique permettant l'établissement services aériens entre ces deux pays.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7313 dans la teneur qui suit :

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation

- 1° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif à des services aériens, fait à Astana, le 21 mai 2015 ;
- 2° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République d'Arménie relatif à des services aériens, fait à Luxembourg, le 8 décembre 2015 ;
- 3° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Cameroun relatif au transport aérien, fait à Luxembourg, le 26 janvier 2016 ;
- 4° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relatif au transport aérien, fait à Luxembourg, le 4 février 2016 ;
- 5° de l'«Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Republic of Zambia on air services», fait à Luxembourg, le 29 février 2016
- 6° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Turkménistan relatif à des services aériens, fait à Ashgabat, le 6 septembre 2016 ;
- 7° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Mongolie relatif à des services aériens, fait à Leipzig, le 1er juin 2017 ;
- 8° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République de Colombie relatif à des services aériens, fait à New York, le 22 septembre 2017 ;
- 9° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Niger relatif au transport aérien, fait à Niamey, le 8 février 2018 ;

Art. 1^{er}. Est approuvé l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif à des services aériens, fait à Astana, le 21 mai 2015.

Art. 2. Est approuvé l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République d'Arménie relatif à des services aériens, fait à Luxembourg, le 8 décembre 2015.

Art. 3. Est approuvé l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Cameroun relatif au transport aérien, fait à Luxembourg, le 26 janvier 2016.

Art. 4. Est approuvé l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relatif au transport aérien, fait à Luxembourg, le 4 février 2016.

Art. 5. Est approuvé l' " *Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Republic of Zambia on air services* ", fait à Luxembourg, le 29 février 2016.

Art. 6. Est approuvé l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Turkménistan relatif à des services aériens, fait à Ashgabat, le 6 septembre 2016.

Art. 7. Est approuvé l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Mongolie relatif à des services aériens, fait à Leipzig, le 1er juin 2017.

Art. 8. Est approuvé l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République de Colombie relatif à des services aériens, fait à New York, le 22 septembre 2017.

Art. 9. Est approuvé l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Niger relatif au transport aérien, fait à Niamey, le 8 février 2018.

Luxembourg, le 21 mars 2019

Le Président-Rapporteur,
Carlo BACK