

N° 7476³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant approbation

- 1° de l'Accord relatif au transport aérien entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Burkina Faso, fait à Luxembourg, le 4 mai 2018 ;
- 2° de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République orientale de l'Uruguay, fait à New York, le 24 septembre 2018 ;
- 3° de l'“Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on air services“, fait à New York, le 25 septembre 2018 ;
- 4° de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérative du Brésil relatif à des services aériens, fait à Brasilia, le 22 novembre 2018

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES,
DE LA COOPERATION, DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE**

(28.9.2020)

La commission se compose de : M. Yves CRUCHTEN, Président ; M. Mars DI BARTOLOMEO, Rapporteur ; Mme Simone BEISSEL, Mme Djuna BERNARD, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Fernand KARTHEISER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydia MUTSCH, Mme Lydie POLFER, Mme Viviane REDING, M. Marc SPAUTZ, M. David WAGNER, M. Claude WISELER, membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 16 septembre 2019.

La Chambre de Commerce a émis son avis le 16 octobre 2019.

Au cours de sa réunion du 18 novembre 2019, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a nommé M. Mars Di Bartolomeo Rapporteur du projet de loi. Dans la même réunion, la Commission a examiné le projet de loi.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 11 février 2020.

Le 28 septembre 2020, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a adopté le présent rapport.

*

II. INTRODUCTION

La Convention relative à l'Aviation Civile Internationale (Convention de Chicago), adoptée en 1944 dans le cadre de la Conférence de Chicago, précise dans son premier article que « les États contractants reconnaissent que chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire ». Dans son article 6, la même Convention proclame par ailleurs qu'« aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit État conformément aux conditions de cette permission ou autorisation ».

La conclusion d'accords aériens offre la base juridique nécessaire pour l'ouverture de services aériens réguliers par des transporteurs aériens issus des parties contractantes. Ils définissent l'ensemble des conditions dans lesquelles les compagnies de chaque État pourront opérer. Ils permettent ainsi d'instaurer une sécurité juridique et un cadre stable, notamment pour les transporteurs aériens. Ils permettent également 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.

Dans le cadre de la libéralisation européenne du transport aérien, un rôle de plus en plus important revient à l'Union européenne, considérée comme un marché aérien unique. L'Union européenne a négocié un certain nombre d'accords horizontaux avec des pays tiers, notamment avec le Maroc, entré en vigueur le 19 mars 2018. Force est de constater que certains accords négociés entre l'UE et des parties tierces ne couvrent pas tous les services aériens nécessaires. Le Luxembourg se voit ainsi contraint de continuer à négocier des accords bilatéraux, qui adressent plus largement les besoins de ses compagnies aériennes. À titre d'exemple, le Luxembourg a négocié ou entend négocier avec quasiment tous les pays de l'UEMOA (Union économique et monétaire Ouest Africaine, à laquelle appartiennent le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo) des accords bilatéraux qui devraient mieux correspondre aux besoins des opérateurs aériens.

Les accords aériens sous rubrique s'inscrivent dans la continuation des efforts du Gouvernement luxembourgeois en matière de transport aérien et devraient permettre aux transporteurs aériens luxembourgeois d'étendre le choix de leurs destinations en leur procurant un maximum de droits de trafic ainsi que de fortifier le développement de l'aéroport du Luxembourg comme plate-forme internationale pour le trafic de passagers et de fret.

Si les quatre accords sous rubrique se ressemblent dans une large mesure quant au fond, ils divergent en partie sur le type de libertés de l'air que les parties contractantes s'accordent sur base réciproque.

Les libertés de l'air, établies dans le cadre de la Conférence de Chicago tenue en 1944, constituent un ensemble de droits et de privilèges qui régissent le transport aérien commercial et règlementent l'accès aux marchés et les services internationaux entre deux ou plusieurs pays. S'il existe neuf libertés de l'air, seules les cinq premières sont reconnues officiellement par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) aux termes d'un traité international. La cinquième liberté s'avère comme particulièrement importante. En effet, le Gouvernement cherche activement à obtenir les droits et privilèges y relatifs étant donné qu'ils permettent à Cargolux de viser des pays tiers à partir du territoire de l'autre État contractant et donc des itinéraires plus larges plutôt que de simple vols aller-retour. Les quatre libertés restantes sont catégorisées comme « soi-disant » libertés, étant donné qu'elles ne sont pas ancrées dans un traité international.

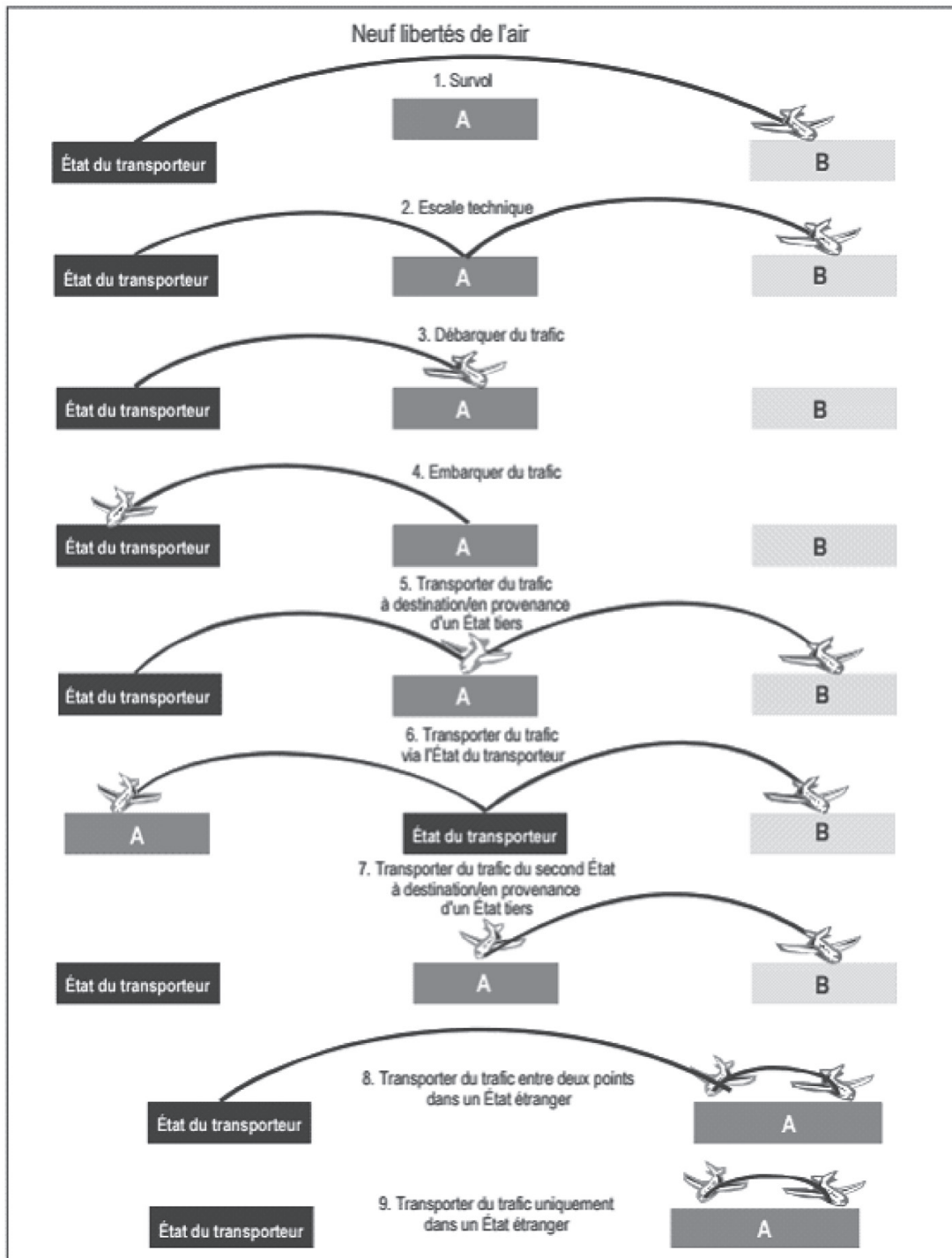
Le *tableau 1* résume les droits et privilèges conférés par les différentes libertés de l'air tandis que la *figure 1* permet de visualiser la mise en œuvre de celles-ci :

Tableau 1 : Libertés de l'air

Première liberté	Droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de survoler son territoire sans y atterrir
Deuxième liberté	Droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d'atterrir sur son territoire pour des raisons non commerciales

Troisième liberté	Droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance de l'État dont le transporteur a la nationalité
Quatrième liberté	Droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic à destination de l'État dont le transporteur a la nationalité
Cinquième liberté	Droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer et d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance ou à destination d'un État tiers
Sixième liberté	Droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter, en passant par l'État dont le transporteur a la nationalité, du trafic entre deux autres États
Septième liberté	Droit ou privilège accordé par un État à un autre, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic entre le territoire de l'État qui accorde ce droit ou privilège et un troisième État quelconque, sans obligation d'inclure dans cette opération un point du territoire de l'État bénéficiaire
Huitième liberté	Droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic de cabotage entre deux points situés à l'intérieur du territoire de l'État qui accorde le droit ou privilège au moyen d'un service qui commence ou se termine dans le territoire de l'État dont le transporteur étranger a la nationalité, ou (en rapport avec la « septième liberté de l'air ») à l'extérieur du territoire de l'État qui accorde le droit ou privilège, cabotage consécutif
Neuvième liberté	Droit ou privilège de transporter du trafic de cabotage de l'État qui accorde ce droit ou privilège au moyen d'un service effectué entièrement à l'intérieur du territoire de cet État, cabotage « autonome »

Figure 1 : Neuf libertés de l'air



Source : Manuel de la réglementation du transport aérien international (2004)

Brésil

En 1828, Guillaume I^{er}, roi des Pays-Bas et Grand-duc de Luxembourg à l'époque, et Dom Pedro I du Brésil avaient signé un traité d'amitié éternelle et de commerce. Le Luxembourg et le Brésil ont officiellement établi leurs relations diplomatiques en 1911. Début 2018, le Luxembourg a ouvert sa première ambassade résidente en Amérique du Sud à Brasilia.

L'accord aérien avec le Brésil découle de la renégociation d'un accord antérieur plus restrictif et englobe désormais les cinq premières libertés de l'air. Des vols de fret se font à partir du Luxembourg depuis 2002. La signature de cet accord est un signal fort pour le renforcement des relations bilatérales entre les deux pays.

Dans le cadre des instances internationales, le Luxembourg et le Brésil s'engagent traditionnellement en faveur de relations entre les nations fondées sur le droit international, de la suppression des barrières commerciales, du renforcement des droits de l'Homme, de la protection de l'environnement et de nombreux autres sujets.

L'accord aérien en question a été conclu avant l'élection du nouveau président brésilien Jair Bolsonaro. Si le Brésil demeure un partenaire important pour le Luxembourg et constitue un acteur majeur du commerce international, il faut cependant noter que certaines orientations politiques du gouvernement brésilien en exercice, y compris en matière de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique, vont à l'encontre des politiques luxembourgeoises.

Burkina Faso

Si les relations du Luxembourg avec le Burkina Faso se sont traditionnellement basées sur la coopération au développement, elles englobent également des dimensions politiques, diplomatiques et économiques importantes. En 2007, le Luxembourg a ouvert une ambassade à Dakar, assurant la représentation des intérêts luxembourgeois en République du Burkina Faso et en République du Niger.

L'accord aérien avec le Burkina Faso s'inscrit dans la stratégie du Luxembourg de renforcer et de dynamiser davantage les relations économiques et commerciales du Luxembourg avec les 7 pays partenaires dans le cadre de l'accord général de coopération. Il se base sur un Mémoire d'entente de 2013. L'accord donne droit aux quatre libertés de l'air ainsi que, suite à une demande expresse, à la cinquième liberté donnant droit d'embarquer ou de débarquer du fret à destination ou en provenance d'États tiers. A noter que des vols de fret du Luxembourg vers le Burkina Faso se font d'ores et déjà sur base hebdomadaire.

Sri Lanka

La mise en place de relations diplomatiques entre le Luxembourg et le Sri Lanka remonte à 1972. En 2019, un consulat du Luxembourg au Sri Lanka fut ouvert à Colombo. En début de 2020, le Luxembourg a accrédité son premier ambassadeur au Sri Lanka qui est co-accrédité depuis New Delhi.

Depuis 1983, le Sri Lanka a traversé une guerre civile qui s'est finalement achevée en 2009. Si le Sri Lanka a certes fait des progrès pour consolider la paix, le gouvernement est réticent à faire face à l'héritage de la guerre civile. La situation politique demeure fragile. De ce fait, il serait d'autant plus important que le Sri Lanka poursuive ses efforts en matière de bonne gouvernance, des droits de l'Homme et du processus de réconciliation, conformément à la résolution 30/1 du Conseil des droits de l'Homme.

En janvier 2020, le Ministre des Affaires étrangères luxembourgeois Jean Asselborn s'est rendu au Sri Lanka pour effectuer une visite de travail. Lors de cette visite, les deux pays ont réaffirmé leurs relations économiques, commerciales et financières et ont exploré des pistes afin d'approfondir les relations bilatérales, notamment dans les domaines de la finance verte, de l'ICT ou encore du tourisme. En même temps, le Ministre des Affaires étrangères luxembourgeois a également souligné que le développement économique va de pair avec le renforcement de l'État de droit.

L'accord aérien avec le Sri Lanka a été négocié à l'initiative du Sri Lanka et comprend les cinq libertés de l'air. Pour le Luxembourg, le Sri Lanka s'avère comme un partenaire potentiellement intéressant, étant donné qu'il est situé au carrefour des principales routes aériennes et maritimes vers l'Asie du Sud, l'Extrême-Orient et les continents d'Europe et d'Amérique. Si Cargolux n'entend pas desservir des aéroports sri lankais à l'heure actuelle, il procédera cependant à une analyse pour examiner l'utilité potentielle de tels vols.

Uruguay

L'accord avec l'Uruguay découle d'un Mémoire d'entente conclu en 2013. Il s'agit d'un accord libéral qui inclut huit libertés d'air.

Compte tenu de l'ambition de l'Uruguay de se positionner comme porte d'accès vers l'Amérique du Sud et le caractère très libéral de l'accord, ce dernier présente d'intéressantes opportunités pour desservir le marché d'Amérique du Sud, notamment dans le domaine des services de fret aérien.

À noter que les autres parties contractantes n'ont pas encore ratifié les accords en question.

*

III. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi porte approbation des quatre accords aériens bilatéraux qui ont été signés avec le Burkina Faso, l'Uruguay, le Sri Lanka et le Brésil en 2018. Les accords 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. Après ratification, les accords seront enregistrés auprès de l'OACI. Les États avec lesquels ces accords ont été conclus sont membres de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale.

*

IV. LE CONTENU DES ACCORDS

Les accords aériens sous rubrique sont tous identiques dans une large mesure quant au fond, s'inspirant d'un modèle d'accord-type de l'OACI (Organisation de l'Aviation Civile) en la matière. Ils diffèrent au point de vue rédactionnel pour répondre aux souhaits particuliers exprimés par les partenaires respectifs.

Les principaux éléments contenus dans les accords 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. le survol, l'escale technique, l'escale commerciale et les 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 (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 entreprises désignées, la sauvegarde de leurs intérêts mutuels ainsi que la primauté de l'intérêt du public.

Les accords sous objet 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. 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 ultérieurement d'un commun accord par les autorités aéronautiques concernées en fonction des besoins formulés par la ou les compagnies aériennes intéressées.

*

V. L'AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Dans son avis du 16 octobre 2019, la Chambre de Commerce 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. La Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous avis.

*

VI. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 11 février 2020, le Conseil d'État réitère ses considérations formulées dans son avis du 13 novembre 2018 dans lequel il avait demandé qu'il soit systématiquement précisé à l'exposé des motifs 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, conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 847/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les pays tiers. Cette précision ne figurant pas dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, il est pourtant à noter que les auteurs du projet de loi se sont engagés à inclure une telle référence dans les futurs projets de loi.

Par ailleurs, le Conseil d'État a de nouveau remarqué que les auteurs du projet de loi n'ont ni précisé les points divergences des divers accords par rapport au modèle de l'Organisation de l'aviation civile internationale sur lequel ils se basent, ni relevé les spécificités des accords sous rubrique. Les auteurs du projet se sont engagés à mettre en évidence ces points de divergences et les spécificités dans l'avenir dans les cas où ces divergences s'avèrent substantielles.

Le texte du projet de loi sous examen n'appelle pas d'observation quant au fond. Aux yeux du Conseil d'État, les modifications futures à apporter par arrangements directs entre les autorités aéronautiques aux annexes des accords qui font l'objet de la loi d'approbation en projet ne nécessitent pas l'assentiment du législateur, puisque l'objet des annexes à modifier est limité aux tableaux de route des compagnies aériennes désignées. Toute autre modification d'un accord qui fait l'objet de la loi d'approbation en projet nécessite l'assentiment du législateur avant de pouvoir être confirmée par un échange de notes diplomatiques.

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

*

**« PROJET DE LOI
portant approbation**

- 1° de l'Accord relatif au transport aérien entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Burkina Faso, fait à Luxembourg, le 4 mai 2018 ;**
- 2° de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République orientale de l'Uruguay, fait à New York, le 24 septembre 2018 ;**
- 3° de l' « Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on air services », fait à New York, le 25 septembre 2018 ;**
- 4° de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérative du Brésil relatif à des services aériens, fait à Brasilia, le 22 novembre 2018**

Art. 1er. Est approuvé l'Accord relatif au transport aérien entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Burkina Faso, fait à Luxembourg, le 4 mai 2018.

Art. 2. Est approuvé l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République orientale de l'Uruguay, fait à New York, le 24 septembre 2018.

Art. 3. Est approuvé l' « Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on air services », fait à New York, le 25 septembre 2018.

Art. 4. Est approuvé l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérative du Brésil relatif à des services aériens, fait à Brasilia, le 22 novembre 2018. »

Luxembourg, le 28 septembre 2020

Le Rapporteur,
Mars DI BARTOLOMEO

Le Président,
Yves CRUCHTEN