

N° 7740³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant approbation :

- 1° de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Chili relatif à des services aériens, fait à New York, le 26 septembre 2019 ;
- 2° de l' « Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Republic of Rwanda on air services », fait à Luxembourg, le 26 novembre 2019

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE
ET DES TRAVAUX PUBLICS**

(20.5.2021)

La Commission se compose de : M. Carlo BACK, Président ; Mme Chantal GARY, Rapportrice ; M. Gilles BAUM, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, Mme Cécile HEMMEN, M. Marc HANSEN, M. Aly KAES, M. Marc LIES, M. Marc SPAUTZ, M. Serge WILMES, M. David WAGNER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 30 décembre 2020 par Monsieur Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères et européennes et renvoyé en Commission de la Mobilité et des Travaux publics en date du 7 janvier 2021.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'une fiche financière, d'un texte des accords, ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

La Chambre de Commerce a émis son avis le 12 mars 2021.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 2 avril 2021.

Lors de sa réunion du 6 mai 2021, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, Mme Chantal GARY a été désignée comme Rapportrice.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné et adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 20 mai 2021.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi porte approbation des deux accords aériens bilatéraux signés en 2019, l'un avec le Chili et l'autre avec le Rwanda.

Ces accords s'inscrivent dans le contexte de la politique poursuivie par le Gouvernement en matière de transports aériens. Cette politique a pour objectif de mettre en place un cadre, constitué d'un réseau d'accords bilatéraux, permettant d'assurer l'avenir des compagnies aériennes luxembourgeoises, en leur procurant un maximum de droits de trafic, ainsi que celui de l'aéroport de Luxembourg comme plaque tournante internationale pour le trafic de passagers et de fret.

1) Considérations générales

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. Ainsi, tous les accords aériens couverts par le présent projet de loi comportent également des clauses qui sont exigées par le droit communautaire. Ces dernières portent sur :

- la désignation, qui est l'interdiction pour un pays tiers de rejeter, de retirer ou de suspendre les permis ou les autorisations d'un transporteur aérien qui a été désigné par un État membre, mais dont la propriété et le contrôle effectif n'appartiennent pas pour l'essentiel à cet État membre ou à ses ressortissants ;
- la révocation, selon laquelle chaque État membre concerné peut, sous certaines conditions, refuser, révoquer, suspendre ou limiter les autorisations ou permis d'un transporteur aérien désigné par un État membre de l'autre Partie ;
- et le contrôle.

Les accords qui font l'objet du présent projet de loi ont en partie été rédigés sur base du modèle d'accord de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (ci-après « OACI »), en tenant compte des clauses types de l'Union européenne, 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 aériens entre les États membres et les pays tiers. Les États avec lesquels ces accords ont été conclus sont membres de l'OACI.

Sur le fond, les deux accords sont largement identiques et contiennent les dispositions que l'on retrouve traditionnellement dans des accords de ce type, à savoir les dispositions concernant les tarifs, les activités commerciales ou encore celles relatives à la sécurité et à la sûreté de l'aviation. À côté des dispositions reprises du modèle d'accord établi par l'OACI, lesquelles sont largement acceptées par la communauté internationale de l'aviation civile, les accords faisant l'objet du présent projet de loi contiennent également des articles dont les formulations ont été adaptées pour répondre aux besoins nationaux particuliers exprimés par les partenaires respectifs, notamment des précisions quant aux clauses européennes susmentionnées.

Les principaux éléments contenus dans les accords sont les suivants :

- les définitions arrêtées par la Convention de Chicago, signée à Chicago le 7 décembre 1944 ;
- l'indication des droits octroyés pour l'exploitation des services comme p. ex. le survol, l'escale technique, l'escale commerciale et les libertés de l'air ;
- la désignation des compagnies aériennes respectives pouvant bénéficier des droits octroyés par l'accord : 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 la compagnie aérienne exploitant un service aux termes de l'accord 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 taxes imposées aux avions utilisés, y compris les droits et taxes appliquées aux équipements normaux, le carburant, les pièces de rechange, les provisions de bord etc. ;
- les principes déterminant la capacité de transport de biens fournie par chaque compagnie aérienne désignée. La capacité doit être telle qu'elle lui permet, à un taux de remplissage raisonnable, de

fournir les services convenus en tenant pleinement compte des exigences de l'exploitation de lignes aériennes directes ;

- la procédure d'établissement des tarifs ;
- l'application des lois et règlements internes des deux parties contractantes. Les lois, réglementations et procédures d'une partie contractante relatives à l'admission, au séjour ou au départ de son territoire des aéronefs assurant la navigation aérienne internationale ou à l'exploitation et à la navigation de ces aéronefs doivent être respectées par le ou les transporteurs aériens de l'autre partie contractante à l'entrée, au départ et pendant le séjour sur ledit territoire ;
- 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 ;
- et l'égalité des chances des entreprises désignées, la sauvegarde de leurs intérêts mutuels ainsi que la primauté de l'intérêt du public.

Les accords contiennent par ailleurs des dispositions relatives à la production de statistiques sur le trafic aérien et à la non-discrimination dans l'application des taxes aéroportuaires. Ils décrivent la procédure d'entrée en vigueur et peuvent être amendés ou dénoncés à la demande d'une partie contractante.

Chaque accord comporte une annexe qui définit le tableau des routes aériennes 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.

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 aériens entre les États membres et les pays tiers, la Commission européenne a été dûment informée de l'ouverture des négociations avec le Chili et le Rwanda.

La Commission européenne a également été informée du résultat des négociations et elle a reçu une copie de la version paraphée des deux accords. Dans la mesure où les clauses standard de l'Union européenne figurent dans ces deux accords, et que la Commission européenne n'a pas notifié une quelconque non-conformité des dispositions desdits accords avec la législation européenne endéans de 15 jours (article 1,4 du Règlement (CE) N° 847/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004), « l'acceptation » de la Commission européenne en est déduite.

2) Considérations particulières

L'accord avec le Chili

L'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Chili relatif à des services aériens, négocié et paraphé lors de la Conférence internationale sur les services aériens à Nairobi en décembre 2018 et signé au niveau ministériel en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York le 26 septembre 2019, a pour but de développer davantage les relations économiques bilatérales. Il permet d'établir des services aériens entre les deux territoires respectifs et au-delà (« droits de 5e liberté »). L'accord est très libéral dans le sens qu'il permet à Cargolux, l'opérateur désigné, de débarquer et d'embarquer au Chili, du fret en provenance ou à destination d'un État tiers, sans devoir repasser par le territoire de la Partie contractante désignant la compagnie aérienne, donc le Luxembourg. Il présente ainsi d'intéressantes opportunités pour desservir le marché d'Amérique du Sud. Les parties ont d'ailleurs convenu qu'il n'était pas nécessaire d'inclure d'article concernant les conditions relatives à la capacité de transport de biens des opérateurs.

Cargolux a commencé ses opérations vers le Chili en 1998 et desservait Santiago sur une base régulière jusqu'en 2010. Aujourd'hui, Cargolux assure chaque année un certain nombre de vols charter

entre Santiago et la Chine, notamment durant la saison des cerises dans l'hémisphère sud, entre octobre et février. Cargolux explore régulièrement la possibilité d'exploiter à nouveau des vols réguliers vers le Chili. Ce nouvel accord aérien pourrait faciliter ces vols.

L'accord avec le Rwanda

L'« *Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Republic of Rwanda on air services* », également négocié et paraphé lors de la Conférence internationale sur les services aériens à Nairobi en décembre 2018 et signé à Luxembourg le 26 novembre 2019, s'inscrit dans la stratégie du Luxembourg de renforcer et de dynamiser davantage les relations économiques du Luxembourg avec le Rwanda.

L'accord permettra à Cargolux de desservir le marché rwandais sans limitation quant au nombre de vols entre le Luxembourg et le Rwanda, dès que des opportunités de marché se présenteront. Il permettra également de diversifier les routes aériennes de Cargolux en Afrique de l'Est.

Les textes complets de l'*Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Chili relatif à des services aériens*, fait à New York, le 26 septembre 2019, et de l'*Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Republic of Rwanda on air services*, fait à Luxembourg, le 26 novembre 2019, ne sont pas repris au présent rapport, mais peuvent être consultés dans le document de dépôt n°7740⁰⁰ du présent projet de loi.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT (2 avril 2021)

Le texte du projet de loi n'appelant pas d'observation quant au fond, le Conseil d'État s'est limité à quelques remarques générales et à attirer l'attention sur certaines dispositions particulières des accords soumis à l'approbation du législateur.

Dans son avis du 2 avril 2021, le Conseil d'État rappelle qu'en vertu du droit européen, les accords bilatéraux relatifs aux services aériens conclus par un État membre de l'Union européenne avec un État tiers doivent être notifiés et approuvés par la Commission européenne et constate que les auteurs ont donné suite à ses demandes formulées dans un avis antérieur (Avis n°52.875 du 13 novembre 2018 – PL7313) et ont inclus dans l'exposé des motifs des explications concernant l'accomplissement des formalités de notification à la Commission européenne ainsi que la présomption d'acceptation par celle-ci de la conclusion des accords bilatéraux.

La Haute Corporation note par ailleurs que les deux accords faisant l'objet du projet de loi sous avis sont construits sur base du même modèle, élaboré par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), dont chacun des États cocontractants est membre et que l'exposé des motifs fournit des détails sur les spécificités respectives des accords, tel qu'également demandé dans son avis précité du 13 novembre 2018.

Il rappelle ainsi que les modifications aux accords internationaux requièrent, en règle générale, l'assentiment du législateur conformément à l'article 37 de la Constitution. Les modifications adoptées en vertu de l'article 19 de l'accord conclu avec la République du Chili et de l'article 20 de l'accord conclu avec la République du Rwanda nécessitent dès lors l'assentiment de la Chambre des Députés avant de pouvoir être confirmées par un échange de notes diplomatiques. Il convient toutefois de noter que l'accord conclu avec la République du Rwanda prévoit une procédure distincte en ce qui concerne la modification de l'annexe y figurant. Ainsi, en vertu de l'article 20, paragraphe 2, de cet accord, l'annexe doit être modifiée par accord direct entre les autorités aéronautiques des parties contractantes.

L'annexe à l'accord en question est limitée aux tableaux des routes à exploiter par les compagnies aériennes désignées. Le Conseil d'État estime que la portée de la clause en question est suffisamment circonscrite pour ne pas constituer un blanc-seing en faveur du pouvoir exécutif. Les modifications éventuelles à l'annexe de l'accord ne nécessiteront dès lors pas l'approbation de la Chambre des députés prévue par l'article 37 de la Constitution.

Il en est de même de la clause intitulée « Convention multilatérale » figurant dans les deux accords, aux termes de laquelle l'accord et ses annexes seront modifiés de façon à les rendre conformes à toute convention multilatérale pouvant devenir contraignante pour les cocontractants. Les amendements qui s'y fondent ne sauraient toutefois dépasser le cadre d'une mise en conformité stricte avec les conventions multilatérales, se limitant à un toilettage du texte des conventions faisant l'objet de la loi d'approbation en projet sous avis. Le Conseil d'État tient encore à relever que les amendements destinés à assurer la conformité des conventions bilatérales ne peuvent être adoptés par les États parties qu'à partir du moment où la convention multilatérale engage internationalement le Grand-Duché de Luxembourg. Au cas où ces amendements devraient être adoptés préalablement à cet engagement, ils seraient à soumettre à l'approbation parlementaire, conformément à l'article 37 de la Constitution.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre de Commerce (12.3.2021)

La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et salue l'initiative à la base de la conclusion de ces 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. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er} et article 2

L'article 1^{er} prévoit qu'est approuvé l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Chili relatif à des services aériens, fait à New York, le 26 septembre 2019.

L'article 2 prévoit qu'est approuvé l'« Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Republic of Rwanda on air services », fait à Luxembourg, le 26 novembre 2019.

L'examen du texte des deux articles du projet de loi n'appelle ni d'observation quant au fond de la part du Conseil d'État dans son avis du 2 avril 2021, ni d'observation de la part de la Commission parlementaire.

*

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 n°7740 dans la teneur qui suit :

*

VI. 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 Chili relatif à des services aériens, fait à New York, le 26 septembre 2019 ;**
- 2° de l'« Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Republic of Rwanda on air services », fait à Luxembourg, le 26 novembre 2019**

Art. 1^{er}. Est approuvé l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République du Chili relatif à des services aériens, fait à New York, le 26 septembre 2019.

Art. 2. Est approuvé l'« Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Republic of Rwanda on air services », fait à Luxembourg, le 26 novembre 2019.

Luxembourg, le 20 mai 2021

Le Président,
Carlo BACK

La Rapportrice,
Chantal GARY

