



Commission de la Mobilité et des Travaux publics

Procès-verbal de la réunion du 06 mai 2021

(la réunion a eu lieu par visioconférence)

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 18 mars et 1 avril 2021
2. 7601 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest
- Rapporteur : Monsieur Carlo Back

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
3. 7740 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

- Désignation d'un Rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'État
4. Divers

*

Présents : M. Carlo Back, M. Félix Eischen, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, M. Marc Spautz

M. Gusty Graas remplaçant M. Frank Colabianchi

M. François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics

Mme Vénére Dos Reis, M. Gilbert Schmit, du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics

M. Olivier Baldauff, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

Mme Daniela Di Santo, directeur du Fonds Belval

M. Dan Michels, du groupe parlementaire déi gréng

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Dan Biancalana, M. Frank Colabianchi, M. Serge Wilmes

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : M. Carlo Back, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 18 mars et 1 avril 2021

Les projets de procès-verbal des réunions des 18 mars et 1^{er} avril 2021 sont approuvés à l'unanimité des membres présents de la commission parlementaire.

2. 7601 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest

La commission procède ensuite à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État du 2 avril 2021.

En ce qui concerne les deux amendements parlementaires, le Conseil d'État constate qu'ils répondent à un certain nombre de questions soulevées dans son avis initial.

Pour ce qui est plus particulièrement du nouvel article 2, le Conseil d'État, tout en s'interrogeant sur le lien entre la précision qui est ainsi apportée à l'article 2, point 3, de la loi précitée du 25 juillet 2002 - et la question de la définition des plafonds fixés à l'article 3 de la loi en projet qu'il avait mise en avant dans son avis du 13 octobre 2020 -, n'a pas d'autre observation à formuler à l'endroit de l'amendement 1 ; la réponse à la question soulevée étant fournie par l'amendement 2.

La commission parlementaire en prend acte.

Pour ce qui est de l'article 3 du projet de loi, le Conseil d'État note que le texte tel qu'il est désormais proposé par la commission ôte par ailleurs la taxe sur la valeur ajoutée du champ des exemptions, ce qui permet à la Haute Corporation de lever son opposition formelle.

Le Conseil d'État relève ensuite qu'à travers le point 1^o de l'amendement 2, la commission procède à une réécriture des alinéas 2 et 3 de l'article 3 de la loi

précitée du 25 juillet 2002 en y supprimant les références à l'alinéa 2 aux « lois respectives autorisant ces investissements », et à l'alinéa 3 aux « investissements faisant l'objet des lois respectives ». Cette démarche répond au questionnement du Conseil d'État en relation notamment avec le champ de la garantie étatique pour les investissements réalisés par le Fonds.

En ce qui concerne la proposition mise en avant par le Conseil d'État dans son avis précité du 13 octobre 2020 concernant la fixation d'une durée maximale pour la garantie à courir à partir de la conclusion de l'emprunt, la commission explique que les durées des garanties étatiques couvrant les projets d'investissement du Fonds sont fixées dans des conventions entre le Gouvernement et le Fonds Belval. Même si, en l'occurrence, les explications fournies ne répondent que partiellement à ses interrogations, le Conseil d'État peut s'accommoder de cette approche dans la mesure où la loi définit un cadre pour la durée des garanties en prévoyant que « la durée de la garantie ne pourra excéder cinquante ans à courir à partir de la date de l'entrée en vigueur de la présente loi ». Ainsi, la durée maximale pour laquelle les futures garanties pourront être conclues diminuera au fil des années.

Le Conseil d'État n'a pas formulé d'autre observation.

La commission prend note de ces observations.

Pour ce qui est des observations d'ordre légistique, le Conseil d'État note qu'à l'endroit de l'amendement 1 concernant l'article 2 du projet de loi, au point 3 dans sa teneur amendée, il y a lieu de se référer à « l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ».

Pour ce qui est de l'amendement 2 concernant l'article 3 du projet de loi, le Conseil d'État note qu'au point 1° visant à remplacer les alinéas 2 et 3, il convient de noter, en ce qui concerne l'alinéa 2, que l'emploi du terme « ci-avant », pour renvoyer à un endroit du dispositif est à omettre.

En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. En outre, il est suggéré d'insérer une virgule à la suite du numéro d'article en écrivant « [...] à l'article 2, point 3. »

À l'alinéa 3, les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, article, paragraphe, point, alinéa ou groupement d'articles. Les termes « du présent article » sont dès lors à omettre.

La commission décide de reprendre toutes les suggestions d'ordre légistique.

À noter finalement que le Conseil d'État rappelle aussi, à titre de remarque générale, que dans son avis du 13 octobre 2020 il avait constaté que le dispositif proposé par les auteurs du projet de loi initial aboutissait en fin de compte à l'abandon, dans une large mesure, du dispositif de contrôle du législateur sur l'exécutif tel qu'il a été pratiqué dans le passé, dispositif qui combinait autorisation du recours au Fonds Belval et autorisation du projet d'infrastructure à chaque fois dans une seule loi. Ce dispositif, à travers les consultations qu'il englobait, dont celle du Conseil d'État, et la décision finale du législateur, comportait un certain nombre de garanties en matière de

transparence et de qualité du processus. Or, cet aspect du projet de loi n'est pas thématiqué dans le dossier qui lui a été transmis par le Président de la Chambre des Députés, et que la philosophie sous-jacente au projet de loi initial, qui consiste à alléger de façon substantielle le contrôle exercé par le législateur sur le Gouvernement, reste la même au niveau des amendements.

3. 7740 **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

Madame Chantal Gary (déi gréng) est désignée rapportrice 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.

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.

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'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (ci-après « OACI »), 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.

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.

Plus particulièrement, pour ce qui est de 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, cet accord 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 5^e 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 est 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, et 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.

Un représentant du Ministère des Affaires étrangères et européennes est d'avis qu'il existe encore une certaine méconnaissance de la situation actuelle dans les deux pays. Une ambassade luxembourgeoise a été ouverte au Brésil en mai

2018, l'idée étant de couvrir tous les pays de l'Amérique du Sud. Dans une deuxième étape, l'ambassadeur luxembourgeois au Brésil a reçu une accréditation officielle du Chili en décembre 2019. Depuis, les relations bilatérales n'ont cessé de croître et de se développer.

Le Rwanda et, plus particulièrement, le Chili s'intéressent à la place financière luxembourgeoise. Ainsi, le Chili dispose d'une grande industrie de fonds au Luxembourg.

Au niveau des exportations à partir du Luxembourg, les deux pays jouent également un rôle plutôt important.

Il existe également un accord entre le Luxembourg et le Chili pour le visa vacances-travail pour jeunes entre 18 et 30 ans. À noter enfin qu'il est envisagé de négocier une convention de non-double imposition avec le Chili, ce qui pourrait s'avérer très intéressant pour certains acteurs commerciaux (comme la Cargolux par exemple).

L'orateur souligne le développement impressionnant du Rwanda depuis 2000, notamment dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et des infrastructures. Il y a eu toute une série de collaborations avec le Luxembourg au cours des dernières années. L'orateur informe encore que la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg a organisé en 2019 une première mission économique luxembourgeoise en République du Rwanda et que la délégation, menée par la Chambre de Commerce et accompagnée d'un représentant du Ministère des Affaires étrangères et européennes, était composée de plusieurs entreprises luxembourgeoises émanant principalement des secteurs « TIC, Infrastructures et Écotechnologies ».

Tout en saluant l'évolution du Rwanda, Monsieur le Président de la commission parlementaire souligne que le respect des droits de l'homme devrait également constituer un critère lors du futur développement des relations économiques bilatérales.

Cette position est soutenue par Marc Goergen (Piraten), qui souhaite également recevoir des chiffres relatifs à l'impact environnemental suite à l'ouverture de ces deux nouvelles liaisons aériennes. Dans ce contexte, il aimerait également savoir si la compagnie aérienne Qatar Airways pourra également être un bénéficiaire de ces accords (et faire ainsi concurrence à Cargolux) ?

Monsieur le Ministre précise que même si les compagnies aériennes, c'est-à-dire l'aviation civile est exonérée des droits d'accises, il existe une taxation de l'aviation civile sur les émissions de CO₂. L'orateur précise ensuite que la conclusion d'un accord n'implique pas automatiquement l'ouverture d'une nouvelle liaison aérienne, mais que ces accords jouent avant tout un rôle important dans les échanges commerciaux. Il propose de mener un débat en séance plénière sur la taxation de l'aviation civile sur les émissions de CO₂ en général. Cette proposition est saluée par la commission parlementaire. Monsieur le Ministre précise enfin que les accords s'appliquent à toutes les compagnies aériennes qui desservent le Luxembourg

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.

Dans son avis du 2 avril 2021, le Conseil d'État se limite à émettre quelques remarques générales et à attirer l'attention sur certaines dispositions particulières des accords soumis à l'approbation du législateur.

Il 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 du 13 novembre 2018.

Il rappelle encore 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.

La commission parlementaire en prend acte.

4. Divers

Monsieur Marc Lies (CSV) souhaite recevoir davantage d'informations concernant le lancement d'une consultation publique relative au contournement de Hesperange. Monsieur le Ministre informe qu'il espère pouvoir la lancer avant les vacances d'été 2021.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Sonnetti

Le Président de la Commission de la Mobilité et des
Travaux publics,
Carlo Back