

Projet de loi

portant approbation

- 1° 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 ;**
- 2° 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 ;**
- 3° 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 ;**
- 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'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 ;**
- 6° 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 1^{er} juin 2017 ;**
- 7° 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 ;**
- 8° 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 ;**
- 9° 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**

Avis du Conseil d'État

(13 novembre 2018)

Par dépêche du 24 mai 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que les textes des accords à approuver.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 19 octobre 2018.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis propose l'approbation de 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.

Les auteurs du projet de loi expliquent l'importance du rôle de l'Union européenne – marché aérien unique – dans le cadre de la libéralisation des transports aériens. Si l'Union européenne a déjà conclu nombre d'accords avec des États tiers, les auteurs expliquent que le Grand-Duché de Luxembourg se voit contraint de continuer à négocier des accords bilatéraux avec des pays tiers afin de couvrir les services aériens nécessaires et de répondre aux besoins des compagnies aériennes luxembourgeoises.

En application 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, 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. Bien que les auteurs ne confirment pas explicitement l'accomplissement de ces formalités, le Conseil d'État suppose que la conclusion de chacun des neuf accords a bien été autorisée par la Commission européenne. Le Conseil d'État 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 française¹ pour l'approbation de projets de lois similaires.

Les neuf 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, ci-après dénommée l'« OACI », ainsi que sur base des recommandations de la Conférence européenne de l'aviation civile (« CEAC »). Chacun des États cocontractants est membre de l'OACI. Le préambule de chacun des accords fait d'ailleurs référence à la Convention relative à l'aviation civile internationale ouverte à la signature à Chicago le 7 décembre 1944, convention qui a institué l'OACI. Font partie intégrante des accords, les annexes qui présentent le tableau des routes pouvant être exploitées par les transporteurs aériens désignés.

¹ Voir pour exemple la section I. B. 2 du rapport n° 4383 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise, [http://www.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rapports/r4383/\(index\)/rapports#P100_10595](http://www.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rapports/r4383/(index)/rapports#P100_10595).

Il est regrettable que les auteurs du texte en projet se contentent d'indiquer que le modèle de l'OACI constitue la base des accords, sans pour autant préciser les points de divergence par rapport au modèle ou les spécificités des accords. Ainsi, à titre d'exemple, 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. Cependant, l'accord conclu avec l'Arménie diffère des autres accords en ce qu'il exclut expressément que les droits ainsi accordés puissent être octroyés à un État tiers.

Toujours à titre d'exemple, en ce qui concerne les cas de révocation et de limitation d'autorisation d'exploitation des compagnies aériennes désignées, les accords avec l'Arménie et la Colombie sont les seuls à prévoir que ces cas ne sont pas limitatifs. De la même manière, les accords avec le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Niger ne contiennent pas de clause relative à la reconnaissance des certificats et licences. Il aurait été souhaitable que l'exposé des motifs clarifie les spécificités des accords.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 9

Le texte du projet de loi sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Le Conseil d'État voudrait toutefois attirer l'attention sur certaines dispositions particulières des accords soumis à l'approbation du législateur.

La modification des accords est subordonnée à l'accomplissement, par chaque État cocontractant, des « exigences nécessaires à l'entrée en vigueur en vertu de leurs procédures juridiques respectives ». Il en résulte que toute modification des accords doit, en principe, être soumise à l'assentiment du législateur.

Il convient cependant de noter que les accords conclus avec le Cameroun², la Colombie³, la Côte d'Ivoire⁴, la Mongolie⁵, le Niger⁶ et la Zambie⁷ prévoient une procédure distincte en ce qui concerne la modification de l'annexe y figurant. Ainsi, en vertu de l'article 20, paragraphe 2, de l'accord conclu avec le Cameroun, de l'article 23, paragraphe 2, de l'accord conclu avec la Colombie, de l'article 20, paragraphe 2, de l'accord conclu avec la Côte d'Ivoire, de l'article 20, paragraphe 2, de l'accord conclu avec la Mongolie, de l'article 20, paragraphe 2, de l'accord conclu avec le Niger, de l'article 19, paragraphe 2, de l'accord conclu avec la Zambie, l'annexe à

² 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.

³ 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.

⁴ 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 Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Mongolie relatif à des services aériens, fait à Leipzig, le 1^{er} juin 2017.

⁶ 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.

⁷ « *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.

ces accords doit être modifiée par accord direct entre les autorités aéronautiques des parties contractantes. L'annexe aux accords en question est limitée aux tableaux des routes à exploiter par les compagnies aériennes désignées. Ces clauses s'apparentent à des clauses d'approbation anticipée, qui s'avèrent être suffisamment précises pour que les modifications aux annexes des accords ne nécessitent pas l'approbation de la Chambre des députés prévue par l'article 37 de la Constitution. Pour ce qui est des autres accords, la modification de l'annexe suit la modification du corps même de l'accord et doit être soumise à l'assentiment du législateur.

Par ailleurs, chacun des accords contient une clause intitulée « Convention multilatérale »⁸ 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. Aux yeux du Conseil d'État, une telle clause impose aux États cocontractants une obligation de négocier et de conclure les amendements selon la procédure usuelle de négociation et de conclusion des conventions. Les amendements ainsi conclus doivent être soumis à l'approbation du législateur prévue par l'article 37 de la Constitution.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Lorsqu'il s'agit d'approuver plusieurs accords, il convient de les citer dans l'ordre chronologique de leur date de signature, en commençant par le plus ancien. Cette observation vaut tant pour l'intitulé que pour le dispositif de la loi en projet.

Intitulé

Suite à l'observation générale ci-dessus, le Conseil d'État propose de reformuler l'intitulé du projet de loi sous avis comme suit :

« 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 ;

⁸ - Article 22 de l'Accord conclu 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 ;
- Article 21 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 ;
- Article 24 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 ;
- Article 21 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 ;
- Article 20 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 ;
- Article 21 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 1^{er} juin 2017 ;
- Article 21 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 ;
- Article 19 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 ;
- Article 20 « *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.

- 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 1^{er} 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 ».

Articles 1^{er} à 9

L'ordre des articles est à adapter conformément à l'observation générale ci-avant et en respectant l'ordre retenu à la proposition de texte relative à l'intitulé.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, 13 novembre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes