



N° 1789

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad relatif aux services aériens et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Angola relatif aux services aériens,*

PAR M. CLAUDE GOASGUEN

Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 1566.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES ACCORDS SUR LES SERVICES AÉRIENS, DES OUTILS PLÉBISCITÉS	7
A. LE CADRE MULTILATÉRAL : LA CONVENTION DE CHICAGO	7
B. LES ACCORDS BILATÉRAUX SUR LES SERVICES AÉRIENS	7
C. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU CADRE EUROPÉEN.....	8
II. AVEC LE TCHAD ET L'ANGOLA, DES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DES LIAISONS AÉRIENNES	11
A. LE TCHAD.....	11
1. Les relations bilatérales	11
2. Les relations aériennes.....	11
3. Le nouvel accord sur les services aériens	12
B. L'ANGOLA.....	12
1. Les relations bilatérales	12
2. Les relations aériennes.....	13
3. Le nouvel accord sur les services aériens	13
III. LES DEUX CONVENTIONS, UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE PERMETTANT DE DÉVELOPPER LES SERVICES AÉRIENS	15
A. L'OCTROI RÉCIPROQUE DE DROITS AÉRIENS	15
B. LA DÉSIGNATION DES ENTREPRISES DE TRANSPORT AÉRIEN HABILITÉES ET LES DROITS ET OBLIGATIONS QUI EN DÉCOULENT ..	16
C. LE RESPECT DES NORMES DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ	17
D. UN RÉGIME FISCAL PARTICULIER.....	18
E. LES DISPOSITIONS FINALES	18
EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE N° 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	25
ANNEXE N° 2 : LES « LIBERTÉS DE L'AIR »	27

INTRODUCTION

L'Assemblée nationale est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification de deux accords relatifs aux services aériens avec le Tchad et l'Angola. La France est déjà signataire d'une centaine d'accords de ce type qui entraînent la reconnaissance réciproque de droits aériens entre les parties.

Les deux accords, dont les clauses sont très voisines, reprennent pour l'essentiel les normes qui découlent de l'application de la convention multilatérale relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944 et, de manière croissante, du droit européen. Les normes européennes et internationales sont particulièrement développées dans le domaine de l'aviation civile, qu'il s'agisse des règles économiques permettant d'assurer la libre concurrence ou des règles qui garantissent la sécurité et la sûreté du trafic aérien.

Rappelons que la conclusion d'un accord relatif aux services aériens n'est pas indispensable à l'établissement de liaisons aériennes entre deux pays : les autorités aéronautiques peuvent désigner les transporteurs étrangers autorisés à traverser l'espace aérien national en l'absence de tout accord. Néanmoins, la signature d'un tel accord permet d'établir un cadre juridique stable qui favorise le développement des liaisons aériennes.

Certes, le Tchad et l'Angola ne représentent pas des partenaires majeurs pour la France du point de vue des échanges aériens. *Air France* est aujourd'hui le seul opérateur à assurer des vols directs vers le Tchad et l'Angola.

La conclusion d'accords bilatéraux est de nature à renforcer les relations aériennes avec ces deux pays. Alors que, pour le Tchad, l'enjeu est de redresser les parts de marché d'*Air France* qui est actuellement soumis à une forte concurrence de la part de plusieurs compagnies extra-européennes, pour l'Angola, il s'agit d'amplifier l'augmentation du trafic aérien observé ces dernières années. Ces deux accords permettront ainsi de soutenir les intérêts industriels et commerciaux de la France, l'attractivité et la connectivité du territoire national et le développement des échanges économiques et touristiques avec le Tchad et l'Angola.

La principale différence entre ces deux conventions réside dans l'insertion, au sein de l'accord avec le Tchad, de règles encadrant l'imposition des revenus des transporteurs aériens destinées à éviter la double imposition des revenus d'*Air France* sur l'exploitation de sa ligne directe entre Paris et N'Djamena.

Au bénéfice de ces observations, votre rapporteur appelle à autoriser la ratification de ces deux accords sur les services aériens.

I. LES ACCORDS SUR LES SERVICES AÉRIENS, DES OUTILS PLÉBISCITÉS

A. LE CADRE MULTILATÉRAL : LA CONVENTION DE CHICAGO

Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, le développement du transport aérien international repose sur la convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944, appelée « convention de Chicago ». Cette convention a permis la création de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), une instance mondiale de coopération entre États membres et la communauté aéronautique qui a pour mission d'établir et de développer des normes et des pratiques recommandées visant à promouvoir le développement sûr et ordonné de l'aviation civile internationale. L'OACI a défini :

- les règles économiques applicables aux services aériens, qui reposent sur les principes d'une saine concurrence ;
- et les règles encadrant la sécurité de l'aviation civile internationale.

Le cadre réglementaire mondial sur la sécurité de l'aviation civile internationale a été complété par d'autres accords multilatéraux ⁽¹⁾. Ces règles ne cessent d'être étoffées afin de faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur les services aériens. Une nouvelle convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale, dite « convention de Pékin », a ainsi été conclue le 10 septembre 2010 ⁽²⁾.

B. LES ACCORDS BILATÉRAUX SUR LES SERVICES AÉRIENS

La convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944 stipule, à son article 1^{er}, que chaque État dispose d'une souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien situé au-dessus de son territoire.

Afin d'établir des liaisons aériennes, les autorités aéronautiques d'un État peuvent se contenter de reconnaître à un ou plusieurs transporteurs étrangers des droits de survoler et d'atterrir sur son territoire. Néanmoins, la passation d'accords interétatiques favorise le développement de services aériens internationaux réguliers. Les accords sur les services aériens apportent un cadre juridique stable en reconnaissant des droits de trafic sur des routes spécifiées à tous les

(1) Ces accords incluent la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs du 14 septembre 1963, dite « convention de Tokyo », la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronef, dite « convention de la Haye », amendée par le protocole complémentaire du 10 septembre 2010, dit « protocole de Pékin », la convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale du 23 septembre 1971, dite « convention de Montréal », ou encore la convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection du 1^{er} mars 1991.

(2) La convention de Pékin vise à modifier, compléter et renforcer les dispositions de la convention de Montréal du 23 septembre 1971. Lors de son entrée en vigueur qui suivra sa ratification par 22 États (la France a d'ores et déjà ratifié la convention), elle se substituera à la convention de Montréal.

transporteurs aériens qui remplissent un certain nombre de conditions. Ces accords prévoient également des clauses destinées à faciliter le développement des activités commerciales de ces compagnies.

La France a négocié près d'une centaine d'accords sur les services aériens avec des pays tiers. Elle est notamment partie à de tels accords avec des pays voisins du Tchad – le Niger, le Nigeria et le Cameroun – et de l'Angola – la République démocratique du Congo et la Zambie –.

C. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU CADRE EUROPÉEN

La compétence européenne en matière de transport aérien international a été consacrée par plusieurs arrêts du 5 novembre 2002, dits « Ciel ouvert », rendus par la Cour de justice des Communautés européennes.

Ainsi que le rappelait notre collègue Guy Teissier dans un rapport récent sur les accords sur les services aériens avec l'Ouzbékistan, le Kazakhstan et la Côte d'Ivoire ⁽¹⁾, les règles encadrant l'aviation civile internationale ont été partiellement européanisées « *lorsqu'il est apparu que certains accords bilatéraux passés par des États-membres de l'Union européenne avec des tiers étaient incompatibles avec le droit européen, notamment parce que les ouvertures commerciales qu'ils comportaient étaient réservées aux transporteurs aériens de ces États-membres, excluant les autres compagnies européennes.* »

Ces arrêts ont conduit les institutions européennes à préciser le cadre juridique applicable aux accords aériens négociés entre les États membres et des pays tiers. Le règlement européen du 29 avril 2004 ⁽²⁾ prévoit qu'un État membre est autorisé à négocier ou à amender un accord sur les services aériens avec un pays tiers si et seulement si les dispositions de cet accord sont conformes au droit européen et que l'État membre notifie préalablement la Commission européenne.

Sur le fond, le respect du droit européen est assuré par l'inclusion de clauses types développées conjointement par la Commission et les États membres. Afin de ne pas entraver la libre concurrence, les accords doivent notamment inclure une clause qui permet la désignation de tout transporteur européen, dès lors qu'il est établi sur le territoire de l'État membre, pour effectuer des services aériens autorisés par l'accord bilatéral concerné.

Sur la forme, les États membres doivent suivre une procédure de notification à la Commission qui vise à assurer la transparence des négociations et la conformité des accords bilatéraux avec le droit de l'Union. La notification doit

(1) Rapport de M. Guy Teissier fait au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi autorisant l'approbation des accords relatifs aux services aériens avec l'Ouzbékistan, le Kazakhstan et la Côte d'Ivoire en date de février 2019.

(2) 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.

intervenir au plus tard un mois avant le début d'une négociation avec un pays tiers afin de permettre à la Commission, aux autres États membres et aux parties intéressées, notamment les transporteurs aériens établis sur le territoire de l'État membre, de formuler des observations. Le résultat des négociations est transmis à la Commission, qui autorise la signature de l'accord bilatéral ou son application provisoire lorsque l'accord ne comporte pas l'ensemble des clauses pertinentes.

Ces arrêts ont également conduit les institutions européennes à négocier des accords communautaires avec des pays tiers. Le 5 juin 2003, le Conseil des ministres des transports a autorisé la Commission à négocier un accord communautaire aérien avec les États-Unis destiné à remplacer les accords bilatéraux passés par les États-membres⁽¹⁾ ainsi qu'à négocier des accords communautaires avec les pays tiers remplaçant certaines dispositions des accords bilatéraux.

Dans une communication du 11 mars 2005, intitulée « *Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté européenne* », la Commission européenne a fait du développement d'un « *espace aérien commun* » avec les pays de la politique de voisinage le principal objectif de la politique extérieure européenne en matière d'aviation civile. À cette fin, des accords européens ont été conclus avec différents pays voisins de l'Europe⁽²⁾.

(1) Ce processus a débouché sur l'accord « Ciel ouvert » du 30 avril 2007 avec les États-Unis.

(2) Des accords européens ont été conclus avec les pays des Balkans occidentaux, la Suisse, l'Islande, la Norvège, le Maroc, la Tunisie, Israël, la Jordanie, la Moldavie, l'Ukraine, la Géorgie et l'Arménie.

II. AVEC LE TCHAD ET L'ANGOLA, DES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DES LIAISONS AÉRIENNES

Le développement des liaisons aériennes avec le Tchad et l'Angola est susceptible de promouvoir les intérêts industriels et commerciaux de la France, d'accroître la connectivité et l'attractivité du territoire français et d'augmenter les opportunités de développement des échanges touristiques et économiques.

A. LE TCHAD

1. Les relations bilatérales

La France et le Tchad entretiennent une relation bilatérale dense ⁽¹⁾ au sein de laquelle la lutte contre le terrorisme occupe une place importante. Depuis cinq ans, l'État-major de l'opération « Barkhane » est installé à N'Djamena et la France apporte un appui à la restructuration de l'armée tchadienne (formation, reconversion, conseil et expertise) et au renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme. Le rôle de ce pays dans la lutte contre le terrorisme au Sahel n'est pas étranger au soutien apporté par la France au régime tchadien, ainsi que l'a démontré l'opération militaire menée la France pour « *contrer l'incursion d'une colonne armée en territoire tchadien* » ⁽²⁾ du 3 au 6 février 2019.

La France est l'un des premiers partenaires économiques du Tchad. Les exportations françaises vers le Tchad ont avoisiné 87 millions d'euros en 2017. Par ailleurs, la France est un des bailleurs de fonds du Tchad dans le cadre du programme du Fonds monétaire international dont bénéficie ce pays. Malgré un environnement des affaires très dégradé, une vingtaine de filiales d'entreprises françaises opèrent dans ce pays.

La France est le premier partenaire bilatéral au développement du Tchad, hors aide humanitaire et alimentaire. Les engagements de l'Agence française de développement (AFD) se sont élevés à 68 millions d'euros en 2017 et 77 millions d'euros en 2018.

2. Les relations aériennes

De trois vols hebdomadaires, *Air France* est passée, au printemps 2018, à quatre vols par semaine entre Paris et N'Djamena. Aucune autre compagnie aérienne n'opère de liaison directe entre le Tchad et l'Europe ⁽³⁾. En octobre 2018, le gouvernement tchadien a relancé une compagnie nationale, *Tchadia Airlines*, dans le cadre d'un partenariat avec *Ethiopian Airlines*. Le transporteur n'exploite

(1) Le président de la République a effectué une visite au Tchad les 22 et 23 décembre 2018.

(2) Selon un communiqué du ministère des Armées.

(3) Les compagnies aériennes enregistrées au Tchad ne figurent pas sur la liste des transporteurs aériens interdits dans l'UE pour des raisons de sécurité (dite « liste noire »).

toutefois que des avions régionaux pour assurer des liaisons domestiques ainsi que liaisons vers les pays voisins. À ce stade, il semble improbable que la compagnie lance des vols vers l'Europe.

En 2016, 39 000 passagers ont emprunté un vol entre la France et la Tchad, dont la moitié pour prendre une correspondance au hub de l'aéroport Charles-De-Gaulle depuis ou vers l'Amérique du Nord et d'autres destinations européennes. Depuis 2014, le trafic opéré par *Air France* enregistre un recul sous l'effet des différentes crises politiques et économiques traversées par le Tchad mais également de la concurrence exercée par des compagnies extra-européennes ⁽¹⁾, en particulier la *Royal Air Maroc* via le Maroc et *Turkish Airlines* via Istanbul.

TRAFIC DIRECT ENTRE PARIS ET N'DJAMENA

Liaison	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. 2018/14
Air France	50 000	46 000	43 000	39 000	39 000	38 000	- 24 %
Croissance annuelle	11,1 %	- 8,0 %	- 6,5 %	- 9,3 %	0,0 %	- 2,6 %	

Source : Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

3. Le nouvel accord sur les services aériens

Les relations aériennes entre la France et le Tchad sont encadrées par un accord signé le 8 janvier 1963 qui s'avère aujourd'hui obsolète. Selon l'étude d'impact, le nouvel accord, signé le 9 février 2018 à N'Djamena, permettra de disposer « *d'un nouveau cadre juridique conforme au droit européen et disposant de clauses modernes, tout particulièrement en matière de sûreté et de sécurité* ».

L'accord devrait ainsi offrir un cadre propice au redressement du trafic opéré par *Air France* vers le Tchad.

B. L'ANGOLA

1. Les relations bilatérales

La France et l'Angola entretiennent un dialogue politique soutenu ⁽²⁾ qui porte notamment sur les questions de sécurité régionale.

La France est un partenaire économique important pour l'Angola. En 2015, la France était le 9^e fournisseur de l'Angola et l'Angola était le troisième destinataire d'investissements directs français en Afrique (5,1 milliards d'euros). Les échanges commerciaux sont dominés par les hydrocarbures. Les importations françaises sont composées exclusivement de pétrole brut, tandis que les deux tiers des exportations de la France sont des équipements destinés à ce secteur. En 2016,

(1) Le trafic indirect est important, même si celui-ci enregistre une baisse depuis 2015.

(2) Le 28 et 29 mai 2018, le président angolais João Lourenço a effectué une visite officielle en France.

du fait de la baisse des prix du pétrole et de la crise financière, le commerce bilatéral avec ce pays s'est contracté de presque 60 %. Malgré cette chute conjoncturelle, les relations économiques avec l'Angola restent importantes.

La coopération éducative et universitaire avec l'Angola est particulièrement développée. Trois Alliances françaises et quatre lycées du réseau Eiffel ⁽¹⁾ y sont implantés, tandis que la France et l'Angola sont liés par un important programme de bourses universitaires.

2. Les relations aériennes

Comme pour le Tchad, *Air France* est actuellement l'unique opérateur entre la France et l'Angola. En tant que principal opérateur angolais, la compagnie nationale TAAG exploite un réseau domestique et international. Sur le continent européen, seul le Portugal est actuellement desservi par la TAAG. Toutes les compagnies aériennes enregistrées en Angola figurent sur la « *liste noire* » de l'UE. La TAAG dispose toutefois de la possibilité de faire circuler un certain nombre d'avions, de type Boeing B737 et B777, dans l'espace aérien européen.

Le trafic aérien entre la France et l'Angola connaît une augmentation importante. Depuis le printemps 2017, *Air France*, propose trois vols par semaine entre Paris et la capitale angolaise, Luanda, soit un vol hebdomadaire de plus qu'auparavant. En 2017, à la suite de l'augmentation des fréquences, le trafic a progressé de plus de 20 % pour atteindre 62 000 passagers annuels, même si le nombre de passagers a ensuite baissé en 2018. Le nombre de passagers effectuant un vol indirect entre Paris et Luanda, après avoir transité le plus souvent par un pays européen, a quant à lui diminué de 24 000 en 2013 à 15 000 en 2017.

TRAFIC DIRECT ENTRE PARIS ET LUANDA

Liaison	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. 2018/14
Air France	52 000	50 000	49 000	51 000	62 000	58 000	12 %
Croissance annuelle	4,0 %	- 3,8 %	- 2,0 %	4,1 %	21,6 %	- 6,5 %	

Source : Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

3. Le nouvel accord sur les services aériens

Les services aériens entre la France et l'Angola ne sont actuellement encadrés par aucun accord bilatéral. Un accord sur les services aériens a été paraphé en juin 1976, mais n'a jamais été signé par les autorités des deux pays. Les autorités aéronautiques se sont engagées à agir conformément à cet accord, qui a par la suite été complété par deux arrangements administratifs en 1976 et en 1991. Selon l'étude d'impact, l'entrée en vigueur du nouvel accord, signé le 1^{er} mars 2018 à Luanda, « *offrira un cadre stable aux services d'Air France, et à terme, aux transporteurs de l'Angola, lorsqu'ils débiteront des services aériens* ».

(1) Les lycées du réseau Eiffel sont des établissements du second cycle créés par Total en lien avec le ministère de l'Éducation angolais et l'appui pédagogique de la Mission laïque française.

III. LES DEUX CONVENTIONS, UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE PERMETTANT DE DÉVELOPPER LES SERVICES AÉRIENS

Le délai relativement réduit entre les consultations qui se sont tenues entre les parties ⁽¹⁾ et la signature des deux conventions, au début de l'année 2018, atteste de la facilité de la négociation dans un domaine essentiellement technique.

Selon l'exposé des motifs, les deux accords « *reprennent pour l'essentiel les dispositions contenues dans le modèle d'accord aérien défini par l'OACI ⁽²⁾ et permettent la mise en conformité du cadre bilatéral avec le droit européen ainsi que l'inclusion de clauses modernes, en phase avec les pratiques actuelles du transport aérien* ». Les clauses modernes ainsi mentionnées font référence aux derniers standards internationaux et européens, s'agissant toute particulièrement des conditions de désignation des transporteurs, des normes de sûreté et de sécurité, de l'encadrement des pratiques déloyales en matière de tarification ou encore de l'échange de statistiques entre autorités aéronautiques.

Ainsi qu'en dispose l'étude d'impact, ces deux accords apportent un cadre juridique stable qui représente « *une opportunité pour dynamiser l'attractivité et la connectivité aérienne directe de la France en répondant favorablement aux demandes d'augmentation de capacités des compagnies aériennes* ».

A. L'OCTROI RÉCIPROQUE DE DROITS AÉRIENS

Après avoir défini les principaux termes employés dans ces accords (article 1^{er} des deux accords), les deux parties se reconnaissent réciproquement des droits aériens (article 2 des deux accords), qui renvoient aux cinq premières « libertés de l'air » énoncées par la convention de Chicago ⁽³⁾ :

- droit de survol ;
- droit d'escale « *à des fins non commerciales* » (escale technique sans embarquement/débarquement de passagers ou de fret) ;
- droit d'exploiter des services aériens internationaux (droit d'embarquer et de débarquer des passagers entre chaque partie) sur des routes spécifiées en annexe des accords.

Les annexes en question autorisent l'établissement de lignes aériennes :

- entre tous points (aéroports) français et angolais, avec des escales commerciales éventuelles en tous points intermédiaires sur le continent du pays

(1) Ces consultations ont eu lieu le 23 et 24 juin 2015 avec l'Angola et le 4 et 5 octobre 2017 avec le Tchad, dans les deux cas à l'initiative de la France.

(2) La France, comme le Tchad et l'Angola, sont parties à la convention instituant l'OACI. Les préambules des deux conventions précisent que l'objectif des deux accords est de compléter ladite convention.

(3) Les « libertés de l'air » sont définies en annexe du présent rapport.

d'arrivée (Europe ou Afrique) et prolongation éventuelle vers tous points au-delà situés sur le continent du pays d'arrivée (Europe ou Afrique) ;

L'accord sur les services aériens avec l'Angola limite l'ouverture du tableau des routes de manière à éviter les détournements de trafic via les pays du Golfe.

- entre tous points (aéroports) français et tchadiens, avec des escales commerciales éventuelles en certains points intermédiaires et prolongation éventuelle vers certains points au-delà, ceux-ci devant être définis ultérieurement par les parties.

Le renvoi à une négociation ultérieure permet d'offrir une certaine souplesse dans la desserte des points intermédiaires et des points au-delà. Il permet de ne pas procéder *a priori* à une ouverture complète du tableau des routes afin d'éviter les détournements de droits de trafic via des pays tiers tout en se réservant la possibilité d'ajouter des points facilement. Un simple accord par correspondance entre les parties suffira pour inscrire un nouveau point. Insérée à la demande des autorités tchadiennes, cette réserve est sans conséquence sur les opérations actuelles du pavillon français.

Le cabotage, à savoir le droit pour un transporteur aérien d'une partie d'embarquer sur le territoire de l'autre partie des passagers ou du fret à destination d'un autre point situé sur le territoire de l'autre partie, est explicitement exclu du champ d'application des deux accords. Cette exclusion est traditionnelle dans les accords sur les services aériens négociés par la France. Il permet d'éviter qu'un transporteur aérien opère des services entre deux points du territoire national de l'autre partie sans être soumis à ses règles sociales ou fiscales.

B. LA DÉSIGNATION DES ENTREPRISES DE TRANSPORT AÉRIEN HABILITÉES ET LES DROITS ET OBLIGATIONS QUI EN DÉCOULENT

Dans le régime de respect des souverainetés étatiques issu de la convention de Chicago, il revient aux États de désigner les compagnies aériennes habilitées à exploiter les lignes aériennes ouvertes par les accords bilatéraux. L'autorisation d'une entreprise de transport aérien est subordonnée au respect de plusieurs conditions dont l'établissement sur le territoire d'une des parties, la détention par le transporteur d'une licence d'exploitation valide, la soumission à un contrôle réglementaire effectif et le respect des normes en matière de sécurité et de sûreté de l'aviation (article 3 des deux accords). La violation d'une de ces obligations est un motif de révocation ou de suspension de l'autorisation d'exploitation (article 4 des deux accords).

Ce pouvoir de désignation s'accompagne d'obligations qui incombent aux États parties. Les deux accords prévoient que les parties doivent veiller à ce que les transporteurs aériens désignés disposent de « *possibilités équitables et égales de concurrence pour l'exploitation des services agréés* » (article 5 des deux

accords). Toute forme de discrimination ou de pratique déloyale portant atteinte au principe d'une concurrence équitable dans l'exploitation des services aériens est prohibée (article 6 des deux accords).

Les entreprises désignées sont soumises à plusieurs obligations dont :

- le respect des lois et procédures des parties contractantes pour l'entrée et la sortie des aéronefs de leur territoire (article 7 des deux accords) ;
- la soumission de leurs programmes d'exploitation à l'approbation de l'autorité aéronautique de l'autre partie (article 20 de l'accord avec le Tchad et article 18 de l'accord avec l'Angola) ;
- la prise en compte, dans la fixation des tarifs, des facteurs pertinents tels que les coûts d'exploitation et les caractéristiques du service, tout en veillant à maintenir un bénéfice raisonnable (article 19 de l'accord avec le Tchad et article 17 de l'accord avec l'Angola).

Les accords comprennent plusieurs clauses visant à permettre aux compagnies désignées de développer leur activité commerciale sur le territoire de l'autre partie et, par ce biais, de faire jouer la concurrence : établissement d'un bureau aux fins de promotion et de vente de service, vente de billets, accès du personnel nécessaire pour assurer les services aériens, ouverture de comptes bancaires nominatifs, conclusion d'accords de coopération commerciale ou encore transfert d'excédents de recettes et choix d'un service d'assistance en escale.

C. LE RESPECT DES NORMES DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ

Les parties reconnaissent la validité des certificats de navigabilité, des brevets d'aptitude et des licences délivrées par l'autre partie aux fins de l'exploitation des services aériens (article 8 des deux accords).

Cette reconnaissance mutuelle suppose l'adoption, par chaque partie, de normes de sécurité et de sûreté jugées suffisantes par l'autre partie. Afin d'en assurer l'effectivité, les accords prévoient un régime de consultation portant sur les normes adoptées et appliquées par l'autre partie ainsi que la possibilité de procéder à des inspections au sol des aéronefs des transporteurs aériens désignés (article 9 des deux accords). Ces modalités de contrôle correspondent aux procédures qui figurent habituellement dans les accords aériens signés entre la France et des pays tiers. La désignation d'un transporteur aérien peut être révoquée s'il est avéré que ce dernier a manqué à ses obligations en matière de sécurité et de sûreté.

Les deux accords fixent par ailleurs des principes de coopération et d'assistance mutuelle pour prévenir et traiter des atteintes à la sûreté de l'aviation civile du fait d'actes d'intervention illicite (article 10 des deux accords). Ainsi que

le prévoient les deux accords, « *en cas d'incident ou de menace d'incident, les parties se prêtent mutuellement assistance en facilitant les communications et en prenant les mesures appropriées destinées à mettre fin rapidement à l'incident ou à la menace* ».

D. UN RÉGIME FISCAL PARTICULIER

L'article 11 des deux accords encadre le régime des redevances d'usage perçues au titre des services aéroportuaires et des installations de sécurité. Les redevances d'usage « *doivent être justes, raisonnables, non discriminatoires et faire l'objet d'une répartition équitable entre catégories d'utilisateurs* ».

Les deux accords aériens prévoient une exemption douanière et fiscale générale sur l'équipement normal des aéronefs, les carburants et lubrifiants, les pièces détachées et les provisions de bord (article 12). Ces exemptions, conformes aux standards internationaux et aux pratiques de l'industrie aérienne, n'impliquent aucun changement, celles-ci étant déjà prévues en droit français.

L'exemption fiscale du carburant aérien est en particulier conforme au droit français et européen, ainsi que le regrettait notre collègue Guy Teissier dans son rapport susmentionné. L'étude d'impact le reconnaît : l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre qui pourrait résulter de la hausse des fréquences aériennes avec le Tchad et l'Angola à la suite de la ratification des deux accords « *découle de choix économiques* » des compagnies aériennes désignées. Seul l'accord aérien avec le Tchad prévoit, à son article 17, que les parties « *conviennent des opérations entre leurs territoires respectifs* » pour se conformer aux normes et pratiques environnementales recommandées par l'OACI.

L'accord aérien avec le Tchad dispose, à son article 13, que les revenus d'exploitation des transporteurs aériens ne sont imposables que dans la partie où se trouve le siège de direction effective de l'entreprise. Selon les réponses fournies par l'administration, les autorités tchadiennes auraient préféré traiter cette question fiscale dans un accord bilatéral distinct. À la demande des autorités française, le Tchad a accepté d'inscrire dans le présent accord une norme juridique pérenne permettant à *Air France* d'éviter une double imposition sur le résultat d'exploitation de sa liaison entre Paris et N'Djamena.

Au contraire, l'accord avec l'Angola ne comprend pas de clause visant à éviter la double imposition des revenus d'exploitation des transporteurs aériens. Selon l'administration, *Air France* n'a jamais fait état de difficultés en la matière avec l'Angola.

E. LES DISPOSITIONS FINALES

Les deux accords se concluent par les dispositions traditionnelles relatives aux échanges d'informations et de statistiques relatives au trafic aérien entre autorités aéronautiques (article 22 de l'accord avec le Tchad et article 20 de

l'accord avec l'Angola), aux consultations pour veiller à l'application des présents accords et à la procédure d'interprétation ou de modification de ces accords (article 23 de l'accord avec le Tchad et article 21 de l'accord avec l'Angola), aux conditions de dénonciation (article 26 de l'accord avec le Tchad et article 24 de l'accord avec l'Angola) et aux modalités d'entrée en vigueur (article 28 de l'accord avec le Tchad et article 26 de l'accord avec l'Angola).

Afin de régler les conflits éventuels, les deux accords prévoient que, en cas d'échec des négociations entre autorités aéronautiques et diplomatiques, les parties peuvent convenir de soumettre leurs différends à un tribunal arbitral ⁽¹⁾. La possibilité de recourir à un tribunal arbitral est une disposition fréquente dans de tels accords. Cette procédure n'a toutefois jamais été employée par ou à l'encontre de la France en matière de services aériens.

L'ouverture d'une procédure de règlement des différends avec l'Algérie

À la demande des autorités françaises, une procédure de règlement a été ouverte avec l'Algérie le 11 janvier 2017, sans que ce différend n'ait conduit les deux parties à recourir à un tribunal arbitral. Cette procédure a donné lieu, le 30 novembre 2017, à une rencontre entre les autorités aéronautiques des deux pays au cours de laquelle les autorités algériennes ont formulé un certain nombre d'engagements afin de régler le litige, relatif à des transferts d'excédents de recettes d'Algérie vers la France. La procédure de règlement des différends prendra fin dès lors que la situation sera apurée, ce qui devrait être le cas prochainement.

La mise en œuvre de ces deux accords n'entraînera aucune modification organisationnelle ou administrative pour la France. La charge de travail induite par ces accords concernant, par exemple, la désignation des transporteurs aériens ou l'approbation des programmes d'exploitation, fait partie des activités classiques des autorités aéronautiques. S'agissant des relations entre les autorités aéronautiques des différentes parties, l'administration indique que « *les coopérations dans le secteur aérien entre, d'une part, la France et le Tchad, et d'autre part, la France et l'Angola s'avèrent limitées, mais ont toujours donné satisfaction* ».

(1) L'accord avec le Tchad exclut le recours à un tribunal arbitral pour régler les différends relatifs au lieu d'imposition des revenus d'exploitation et renvoie, pour ce cas précis, à un règlement par voie amiable entre les ministres en charge des finances des deux parties.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première réunion du mercredi 20 mars 2019, la commission des affaires étrangères examine le présent projet de loi.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Paul Lecoq. J'ai été ébloui par votre propos concernant le kérosène : nous ne nous serions pas attendus à ce que cela vienne de votre famille politique ! Mais je trouve cela très bien de soulever cette question qui me semble essentielle, bien que ce ne soit pas le fond de cet accord aérien. Je pense néanmoins que nous ne devons pas en rester là ; nous ne pouvons pas nous contenter de faire de belles observations, elles doivent avoir une traduction concrète, par exemple sous la forme d'une proposition de loi.

Je suis néanmoins un peu mal à l'aise à l'idée de conclure un accord aérien avec le Tchad, pas tellement dans le domaine civil, mais plutôt dans le domaine militaire. En effet, je ne comprends toujours pas pourquoi notre armée est intervenue en bombardant une colonne d'opposants à Idriss Deby qui, certes, venait de Libye, mais qui étaient des opposants internes ! Nos services secrets doivent bien avoir quelques explications à nous fournir à ce sujet. Je saisis donc l'occasion de cet accord aérien pour dire haut et fort que nous devons arrêter de soutenir le Tchad, qui est l'une des pires dictatures au monde. Le Président de la République a affirmé, à Ouagadougou, sa volonté d'en finir avec « la politique hideuse de la Françafrique ». Voici la preuve que ce projet reste pleinement d'actualité... Je pense que notre commission doit prendre position sur cette question.

M. Bruno Fuchs. Je constate que l'article 17 de la convention avec le Tchad prévoit un engagement en faveur de la protection de l'environnement, ce que je trouve très bien, alors que la convention avec l'Angola ne comporte aucune clause de ce type. Au moment où des millions de personnes dans le monde entier se mobilisent pour l'environnement, je trouve cette particularité assez malvenue. C'est en plus assez étrange qu'il y ait cette différence, alors que les deux conventions font l'objet d'un projet de loi unique. Pouvez-vous nous donner votre sentiment sur cette question ?

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Pour prolonger ce qu'a dit Jean-Paul Lecoq, je pense qu'il va falloir mettre fin à cette règle d'exemption de taxation financière des transports aériens. J'avais déjà exprimé cette position lorsque nous avons examiné les accords aériens rapportés par Guy Teissier. Je pense que c'est un combat de longue haleine, car il faut parvenir à mettre d'accord les 191 membres de l'OACI. Mais nous ne devons pas renoncer pour autant ; je

crois au contraire que notre Commission doit faire preuve de volontarisme, en répétant régulièrement ce message.

Mme Clémentine Autain. Je profite de cette occasion pour saluer le travail des lanceurs d'alerte, ces acteurs de la société civile qui nous ont interpellés sur les dangers d'un certain nombre d'activités humaines pour l'environnement et la santé publique. Quand M. Lecoq disait sa surprise vis-à-vis de votre prise de position sur le kérosène, M. le rapporteur, c'est bien parce que votre famille politique n'a longtemps pas pris la mesure de ces enjeux, ni accompagné les mouvements de la société civile qui jouaient un rôle d'alerte à cet égard.

Je pense notamment à la question de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui est liée aux défis environnementaux que pose l'aviation civile. Sur le territoire de ma circonscription, le projet d'extension du terminal 4 de l'aéroport de Roissy, qui vise à accroître le trafic aérien, pose aussi problème à cet égard.

Nous devons d'abord nous demander comment nous pouvons améliorer les choses au sol. Il est évident que les avions ne voleront pas avec de l'énergie éolienne, mais lorsqu'ils sont au sol, nous pouvons étudier des alternatives. Il n'est pas question de remettre en cause le développement de l'aviation civile : la capacité à se déplacer partout dans le monde me semble être un progrès évident. Je crois tout de même qu'il y a un problème avec le prix du train : il ne me semble pas normal qu'il soit bien moins cher de faire Paris-Nice ou Paris-Nantes en avion qu'en train. Pour conclure, je crois que nous pouvons nous réjouir lorsque, comme aujourd'hui, de bonnes idées font leur chemin parmi l'ensemble des forces politiques.

M. Claude Goasguen, rapporteur. Le problème me semble à la fois politique et social. Politique, car il faut reconnaître que les États n'ont pas toujours été très courageux dans ce domaine. Jacques Chirac avait été l'un des premiers à soulever ce problème, sans pour autant que ses déclarations ne soient vraiment suivies d'effets, j'en conviens. Le problème est aussi social : les gens qui prennent l'avion sont un public bien particulier, pas forcément représentatif de la moyenne des personnes qui utilisent les transports en commun. On pourrait donc voir émerger l'idée que le sacrifice doit être partagé. Mais, globalement, je crois que nous sommes sur le bon chemin. C'est déjà bien qu'un pays comme le nôtre soit décidé à agir, même s'il y a toujours un certain délai entre la mobilisation de l'opinion publique et l'adoption de mesures réglementaires adaptées. Je crois néanmoins que nous pouvons parvenir à un accord à l'échelle internationale.

L'article 17 de la convention avec le Tchad fait partie de ces clauses qui ne sont pas obligatoires dans le cadre des accords aériens, mais dépendent du contexte de la discussion entre États et des positions que défendent les compagnies aériennes. Manifestement, le Tchad a eu une approche plus souple à cet égard que l'Angola. Nous pourrions demander aux négociateurs de tels accords de demander systématiquement l'insertion d'une clause similaire à celle qui figure à l'article 17 de l'accord avec le Tchad.

M. Bruno Fuchs. Mais pouvons-nous voter en faveur d'un accord de cette nature qui n'intègre pas de volet environnemental, alors que l'environnement est actuellement une priorité absolue dans le cadre de toute négociation internationale ? Comment pouvons-nous cautionner ce type de propositions ?

M. Claude Goasguen, rapporteur. Nous pourrions en effet demander que ce type de clauses soit systématiquement inclus dans les accords que nous négocions. Mais je ne voudrais pas que l'absence d'une telle clause retarde la ratification de l'accord avec l'Angola, car je connais les besoins auxquels ce pays doit répondre.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Cette demande figurera clairement au compte rendu de nos débats de ce matin.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** le projet de loi n° 1566.

ANNEXE N° 1 :
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad relatif aux services aériens (ensemble une annexe), signé à Ndjamena le 9 février 2018, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Article 2

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Angola relatif aux services aériens (ensemble une annexe), signé à Luanda le 1^{er} mars 2018, et dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE N° 2 : LES « LIBERTÉS DE L'AIR »

(d'après l'OACI)

– **Première liberté de l'air** : 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 de l'air** : 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 (escales techniques) ;

– **Troisième liberté de l'air** : 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 de l'air** : 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 de l'air** : 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.

Seules les cinq premières libertés ont été officiellement reconnues en tant que telles aux termes d'un traité international. En conséquence, l'OACI qualifie toutes les libertés suivantes de « soi-disant libertés ».

– **Sixième liberté de l'air** : 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. Cette liberté permet l'installation de hubs ;

– **Septième liberté de l'air** : 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 (il n'est pas nécessaire que le service soit en correspondance avec un service ou soit un prolongement d'un service à destination ou en provenance de l'État dont le transporteur a la nationalité) ;

– **Huitième liberté de l’air** : 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 (on parle de droit de « cabotage consécutif ») ;

– **Neuvième liberté de l’air** : 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 (on parle de droit de « cabotage autonome »).