



N° 4383

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 janvier 2017

RAPPORT

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*

PAR M. PHILIPPE BAUMEL

Député

ET

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

Voir le numéro :

Sénat : Sénat : 371 (2013-2014), 69 et 70 (2014-2015) et T.A. 19 (2014-2015)

Assemblée nationale : 2347.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. UN ACCORD BILATÉRAL CONFORME AU DROIT INTERNATIONAL | 7 |
| A. LA CONVENTION DE CHICAGO ET L'ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE | 7 |
| B. LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DES SERVICES AÉRIENS..... | 9 |
| 1. Les arrêts « Ciel ouvert » | 9 |
| 2. Le règlement 847/2004 du 29 avril 2004..... | 9 |
| 3. Une politique extérieure de l'UE dans le domaine du transport aérien | 10 |
| C. LA POLITIQUE FRANÇAISE EN MATIÈRE D'ACCORDS DE SERVICES AÉRIENS BILATÉRAUX | 11 |
| II. LE CONTENU DE L'ACCORD | 13 |
| A. DES DISPOSITIONS CLASSIQUES..... | 13 |
| 1. Les transporteurs aériens désignés..... | 13 |
| Les conditions d'exploitation..... | 13 |
| Dispositions financières..... | 14 |
| Sécurité et sûreté | 15 |
| B. L'ACCORD AVEC LE GABON | 15 |
| 1. L'accord avec le Gabon | 15 |
| Le nouveau régime juridique | 16 |
| Les transporteurs concernés | 17 |
| CONCLUSION | 19 |
| ANNEXE LES « LIBERTÉS DE L'AIR » | 21 |
| ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR | 23 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 25 |
| ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES | 27 |

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Notre commission est saisie d'un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Gabon.

Cet accord est basé sur le modèle de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), qui contient des dispositions visant à instaurer une sécurité juridique au profit des transporteurs aériens, ainsi assurés de disposer d'un cadre stable.

Il est similaire à cinq autres accords examinés le 14 décembre dernier par notre commission sur le rapport de M. Michel Terrot.

I. UN ACCORD BILATÉRAL CONFORME AU DROIT INTERNATIONAL

L'accord soumis à notre examen vise à mettre en place entre la France et le Gabon un cadre juridique bilatéral conforme, d'une part, aux normes internationales régissant le secteur aérien, et, d'autre part, au droit européen, qui s'est développé en la matière depuis les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes de 2002, dits arrêts de « Ciel ouvert ».

L'évolution du droit de l'Union européenne, au cours des quinze dernières années, nécessite en effet une révision de l'ensemble des accords conclus dans le domaine des services aériens par les États membres. Cette révision se fait :

– soit de manière bilatérale, comme c'est le cas pour cet accord et trois accords récemment examinés ;

– soit par mandat donné à la Commission européenne, dès lors autorisée à se substituer aux États membres pour négocier des accords globaux de transport aérien.

Le système des accords bilatéraux, qui fixent le cadre juridique des services internationaux de transport aérien, résulte de l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale, dite Convention de Chicago, ouverte à la signature le 7 décembre 1944.

A. LA CONVENTION DE CHICAGO ET L'ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE

La Convention relative à l'aviation civile internationale, dite Convention de Chicago, ouverte à la signature le 7 décembre 1944 a mis en place l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), dont le rôle principal est d'établir le cadre réglementaire mondial de la sécurité de l'aviation civile internationale. Cette organisation, devenue une institution spécialisée des Nations unies en 1947, a aussi un rôle d'organisation économique des services aériens, qui doivent être établis sur les bases d'une saine concurrence.

En tant qu'instance mondiale de coopération entre ses États membres et la communauté aéronautique mondiale, l'OACI établit et développe des normes et des pratiques recommandées (SARP1) visant à promouvoir le développement sûr et ordonné de l'aviation civile internationale. À ce jour, l'OACI gère plus de 12 000 SARP ventilées dans les 19 Annexes à la Convention de Chicago. Dans le cadre de sa mission principale d'élaboration des principes et techniques de la navigation aérienne mondiale, et de promotion de la planification et du développement du transport aérien, l'OACI a établi cinq « objectifs stratégiques » :

– sécurité ;

- capacité et efficacité de la navigation aérienne ;
- sûreté et facilitation ;
- développement économique du transport aérien ;
- protection de l’environnement.

En outre, la Convention de Chicago est complétée par l’accord relatif au transit des services aériens internationaux, également adopté à Chicago le 7 décembre 1944.

L’OACI définit neuf « libertés de l’air », dont seules les cinq premières sont officiellement reconnues aux termes d’un traité international. Les deux premières libertés ont un caractère technique. Il s’agit du droit de survol (1^{ère} liberté) et du droit d’escale technique (2^{ème} liberté). Les autres libertés comportent une dimension commerciale : droit de débarquer/embarquer des passagers en provenance ou à destination de l’État dont l’aéronef a la nationalité (3^{ème} et 4^{ème} libertés), droit de débarquer ou d’embarquer dans un État tiers des passagers en provenance ou à destination de tout autre État contractant (5^{ème} liberté), droit d’assurer un service entre deux autres États en passant par l’État (hub) où le transporteur est enregistré (6^{ème} liberté), droit d’assurer un service entre deux États entièrement hors de son territoire (7^{ème} liberté), droit d’effectuer des dessertes nationales ou d’assurer un service entre deux points situés à l’intérieur d’un État étranger, ce qui correspond au droit de « cabotage » (8^{ème} et 9^{ème} libertés) ⁽¹⁾ .

Enfin, en vertu de l’article 1^{er} de la Convention de Chicago, chaque État dispose d’une souveraineté complète et exclusive sur l’espace aérien au -dessus de son territoire. En conséquence, l’article 6 précise qu’« aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l’intérieur du territoire d’un État contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit État conformément aux conditions de cette permission ou autorisation ».

Ce principe sous-tend le système des accords bilatéraux, qui instaurent une sécurité juridique au profit des transporteurs aériens, ainsi assurés de disposer d’un cadre stable. Ce cadre constitue un plancher et non un plafond, puisque les États peuvent toujours décider d’aller plus loin, dans le respect du droit international et du droit européen en vigueur.

(1) Voir annexe

B. LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DES SERVICES AÉRIENS

1. Les arrêts « Ciel ouvert »

Dans l'Union européenne, les pratiques bilatérales directement issues de la Convention de Chicago ont notablement évolué depuis les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes du 5 novembre 2002, relatifs à des accords bilatéraux concernant certains États membres de la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique, arrêts dits de « Ciel ouvert », qui ont consacré l'application du principe de libre-établissement, reconnu par les traités européens.

Ces arrêts ⁽¹⁾ de la Cour de justice des communautés européenne en date du 5 novembre 2002 sont relatifs à des accords conclus par certains États membres avec les États-Unis. Ils portent sur la non-conformité au droit de l'Union des dispositions limitant la désignation des transporteurs aériens par un État membre aux entreprises détenues et effectivement contrôlées par des intérêts de cet État membre.

Cette limitation a été jugée contraire au principe de liberté d'établissement, garanti par les traités européens.

Les dispositions des accords bilatéraux qui entravent la concurrence, comme les ententes interentreprises sur la fixation des tarifs, ou la détermination des capacités, auxquelles les compagnies aériennes avaient couramment recours pour développer leurs services aériens entre les deux pays signataires d'un accord aérien, ont également été jugées contraires au droit de l'Union.

Par ailleurs, ces arrêts reconnaissent une compétence exclusive de l'Union pour les questions relatives aux systèmes informatisés de réservation de billets d'avion, à l'attribution des créneaux horaires, aux services d'assistance en escale et à la fixation des tarifs pour les services aériens intraeuropéens ⁽²⁾.

2. Le règlement 847/2004 du 29 avril 2004

À la suite des arrêts « Ciel ouvert », les négociations d'accords de services aériens par les États membres ont été encadrées par le règlement 847/2004 du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾

(1) *Cour de justice de l'Union européenne : affaires C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 et C-476/98 concernant le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne. - 12 - SERVICES AÉRIENS CONGO-RDC-PANAMA*

(2) *Suites aux dernières évolutions sur la liberté tarifaire pour les services intra-européens, il ne reste que la clause de désignation des transporteurs aériens et celle relative aux services d'assistance en escale.*

(3) *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.*

En application de ce règlement, un État membre est autorisé à négocier un accord de services aériens avec un pays tiers, ou à amender un accord existant, dès lors que ledit accord est conforme au droit européen et que l'État membre respecte la procédure de notification instaurée par le règlement. Le respect du droit européen est assuré par l'inclusion de clauses types⁽¹⁾, développées conjointement par la Commission et les États membres. Les accords ne doivent pas comporter de dispositions entravant la libre concurrence.

La clause de désignation des transporteurs aériens est l'élément central de ce dispositif. Elle permet à un État membre de désigner tout transporteur européen, dès lors qu'il est établi sur le territoire de cet État membre, pour effectuer des services aériens autorisés par l'accord bilatéral concerné. Par exemple, la compagnie britannique EasyJet, reconnue comme établie sur le territoire français, pourrait être désignée par la France en vertu de cette clause.

La procédure de notification à la Commission vise, d'une part, à assurer la transparence des négociations conduites par les États membres et, d'autre part, à assurer la conformité des accords bilatéraux avec le droit de l'Union. Un État membre qui planifie une négociation bilatérale avec un pays tiers, en informe la Commission au plus tard un mois avant la rencontre en accompagnant sa notification des documents pertinents. Cette notification est portée à la connaissance des autres États membres qui, comme la Commission, peuvent formuler des observations. Les parties intéressées, notamment les transporteurs aériens établis sur le territoire de l'État membre, sont associées aux discussions.

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. En application de cette procédure de notification, la Commission européenne a jugé que l'accord négocié par la France avec le Gabon était conforme au droit européen, car il incluait les clauses type de désignation et d'assistance en escale. La Commission a donc autorisé la France à conclure ces accords.

3. Une politique extérieure de l'UE dans le domaine du transport aérien

La politique conventionnelle de l'Union en matière de transport aérien est principalement tournée vers les pays du voisinage européen, afin d'étendre et de consolider un « espace aérien commun européen », au-delà du territoire même de l'Union européenne.

Elle s'oriente également, dans une certaine mesure, vers les principaux partenaires de l'Union, en termes de trafic aérien, c'est-à-dire l'Amérique du Nord, l'Asie de l'Est et du Sud-Est, la Russie, le Brésil et le Golfe arabo-persique.

(1) Ces clauses types sont relatives à la désignation à la révocation des transporteurs, aux tarifs, à l'assistance en escale, à la sécurité et à la taxation du carburant sur les liaisons intracommunautaires ou domestiques.

Cette politique européenne est marquée par l'objectif de libéralisation des marchés de services aériens. La Commission et le Conseil transports de l'Union européenne ont précisé en 2005 les trois axes de cette politique :

– La mise en conformité avec le droit européen des accords bilatéraux que les États membres ont conclu avec les pays tiers ;

– La conclusion d'accords européens, ayant vocation à se substituer aux accords bilatéraux, avec les pays cibles de la politique européenne de voisinage, afin de mettre en place des espaces aériens communs, notion européenne qui recouvre l'ouverture des marchés et l'harmonisation des réglementations applicables. Un accord multilatéral sur la création d'un espace aérien commun a notamment été signé en 2006 avec la Bulgarie, la Roumanie, l'Islande, la Norvège et les pays des Balkans de l'Ouest. D'autres accords de ce type ont été signés avec le Maroc (2006), la Géorgie et la Jordanie (2010), la Moldavie (2012) et Israël (2013). Un accord a été paraphé avec l'Ukraine en 2013. Des négociations ont été ouvertes avec l'Azerbaïdjan, le Liban et la Tunisie. Des négociations sont ouvertes avec la Turquie depuis le Conseil du 7 juin 2016.

– La conclusion d'accords européens avec des partenaires clefs de l'UE : deux accords de ce type ont été signés, le premier avec les États-Unis en 2007 (amendé en 2010) et le second avec le Canada en 2009. Des négociations avec le Brésil sont engagées depuis 2010. En juin 2016, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec l'Association des Nations d'Asie du Sud - Est (ASEAN), les Émirats arabes unis (EAU) et le Qatar.

La politique bilatérale française se distingue de cette démarche multilatérale, car elle a vocation à s'étendre à l'ensemble des États, entretenant ou étant susceptibles d'entretenir des relations avec la France dans le domaine du transport aérien. Les cinq accords examinés s'inscrivent dans cette logique.

Les accords récents se distinguent toutefois des précédents, en particulier par la possibilité assurée aux États Parties de désigner plusieurs compagnies, par la liberté de fixation des tarifs et de choix des services en escale ou encore par la possibilité donnée aux transporteurs aériens de signer des accords commerciaux pour leurs services. La sûreté de l'aviation et la sécurité technique des vols font aussi l'objet d'une attention renforcée par rapport aux générations précédentes d'accords aériens.

C. LA POLITIQUE FRANÇAISE EN MATIÈRE D'ACCORDS DE SERVICES AÉRIENS BILATÉRAUX

Pour la France, les négociations bilatérales sont menées par la Direction générale de l'Aviation Civile (DGAC), en liaison avec le Ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), dans le cadre d'un mandat, validé par le Ministre en charge des transports. Conformément aux lois

organiques qui les concernent, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie possèdent des compétences autonomes pour la négociation des services aériens desservant leurs territoires. Ces négociations sont menées en étroite collaboration avec les services de l'État, notamment la DGAC.

La politique bilatérale en matière de transport aérien vise, en fonction du contexte prévalant pour chaque cadre économique et juridique considéré, à articuler la promotion des intérêts industriels et commerciaux du pavillon français aux exigences de connectivité directe et d'attractivité du territoire (métropole et outre-mer) ainsi qu'aux opportunités de développement des échanges touristiques et économiques.

Les accords bilatéraux font l'objet de renégociations régulières pour permettre l'ajout de nouvelles dispositions, la révision de clauses périmées et l'extension de possibilités commerciales.

L'accord soumis à notre examen, conclu avec la République du Gabon, suit le modèle type d'accord aériens bilatéraux élaboré par la DGAC, lui-même issu du modèle d'accord bilatéral sur les services aériens proposé par l'OACI conformément aux principes énoncés par cette dernière et l'Union européenne. En effet, la France et le Gabon sont signataires de la Convention relative à l'aviation civile internationale ainsi que de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux précités.

II. LE CONTENU DE L'ACCORD

A. DES DISPOSITIONS CLASSIQUES

L'accord prévoit une procédure de désignation par les États des transporteurs aériens autorisés à desservir le territoire de l'autre Partie, définit les conditions d'exploitation des services aériens bilatéraux, établissant notamment des exemptions de droits ainsi que des normes renforcées dans le domaine de la sûreté et de la sécurité.

1. Les transporteurs aériens désignés

S'inscrivant dans le sillage de la convention de l'OACI, l'accord examiné consacre la possibilité pour les parties contractantes d'exploiter les quatre premières « libertés de l'air » (survol, escale non commerciale, débarquement/embarquement de passagers/fret/courrier en provenance/à destination de l'un des États contractants). L'accord exclue, en revanche, les droits de cabotage (8ème et 9ème libertés).

Une clause de multidésignation permet aux deux parties de désigner plusieurs transporteurs aériens, comme le veut le droit européen. La France peut donc désigner des compagnies aériennes françaises ainsi que toute compagnie européenne établie en France pour des vols à destination du territoire de l'autre État contractant, conformément au règlement 847/2004 précité.

La clause de multidésignation est complétée par une clause de révocation/suspension à l'intention des transporteurs aériens qui ne respecteraient plus les critères définis dans la clause de multidésignation. La délivrance de l'autorisation d'exploitation répond en effet à des critères relatifs au lieu d'établissement, au contrôle réglementaire effectif ainsi qu'à la propriété du capital du transporteur aérien concerné. Le non-respect de ces conditions peut être sanctionné par la révocation ou la suspension de l'autorisation.

Les conditions d'exploitation

Concernant les conditions d'exploitation, l'accord introduit les principes suivants :

– Les entreprises désignées par chaque Partie contractante sont traitées de façon égale et les services offerts correspondent à la demande ;

– Les lois et règlements applicables sur le territoire de chaque Partie, en matière de douane, de police aux frontières, de navigation aérienne sont appliqués par les transporteurs de l'autre Partie contractante ;

– Les certificats de navigabilité, brevets d’aptitude et licences délivrés font l’objet d’une reconnaissance mutuelle ;

– Les redevances d’usage, au titre de l’utilisation des installations et services aéroportuaires sont justes, raisonnables, non discriminatoires et équitablement réparties entre catégories d’usagers ;

– Les transporteurs désignés par une Partie contractante sont libres d’établir une activité commerciale (agences) sur le territoire de l’autre Partie ;

– Les transporteurs aériens des deux Parties peuvent conclure des accords commerciaux entre eux ou avec des compagnies de pays tiers pour l’exploitation de services aériens (accords de réservation de capacité, de partage de codes, de location ou tout autre accord de coentreprise) ;

– Afin de faciliter leurs activités commerciales, les transporteurs aériens sont libres de convertir et transférer leurs excédents de recettes, tirées de la vente des services de transport aérien sur le territoire de l’autre État Partie ;

– Les transporteurs aériens choisissent librement parmi les possibilités d’assistance technique en escale, sur le territoire de l’autre État contractant et accèdent à ces services de façon non discriminatoire ;

– Les transporteurs fixent librement leurs tarifs, à des niveaux raisonnables. Tout système d’entente tarifaire est exclu. Les autorités aéronautiques des Parties contractantes ne peuvent intervenir que pour protéger le consommateur de prix déraisonnablement élevés, ou pour protéger les entreprises de prix artificiellement faibles, en raison de subventions illicites ou dans l’intention d’éliminer la concurrence.

– Les programmes d’exploitation sont soumis pour approbation aux autorités aéronautiques de l’autre Partie, également destinataire des documents statistiques pertinents.

– Tout différend sur le respect des obligations au titre du présent accord peut, s’il n’est pas résolu par voie de consultations diplomatiques, être ultimement réglé par un tribunal arbitral.

Dispositions financières

L’accord prévoit des exemptions de droits sur différents biens et services nécessaires à l’exploitation des services aériens internationaux : équipements, carburant, lubrifiants, pièces détachées, provisions de bord, imprimés, demeurant à bord de l’aéronef, et équipements de sûreté et de sécurité utilisés dans les aéroports ou terminaux de fret. Ces exemptions sont conformes à la pratique et à la réglementation internationale en la matière.

Conformément au droit européen, la France se réserve toutefois le droit d’imposer, de façon non discriminatoire, des taxes sur le carburant fourni sur son

territoire en vue d'une utilisation par un aéronef de l'autre Partie contractante, sur une liaison entre la France et un autre État membre de l'Union européenne.

Les exemptions prévues par les accords examinés n'impliquent aucun changement de législation ou de réglementation puisqu'elles sont déjà prévues en droit français : par l'article 262 du code général des impôts (II 4° à 8°) pour la TVA, et par l'article 302 F bis du code général des impôts, s'agissant des droits d'accises.

Sécurité et sûreté

L'accord inclut les dispositions les plus récentes du droit international et du droit européen, relativement à la sécurité des vols :

– Chaque Partie peut demander des consultations au sujet des normes de sécurité adoptées par l'autre Partie ;

– Une autorisation peut être suspendue ou révoquée par une Partie si l'autre ne requiert ou n'applique pas les normes minimales édictées en application de la Convention de Chicago, au moment considéré ;

– Tout aéronef de l'une des Parties peut être soumis par l'autre Partie à un examen dit « inspection au sol », à la suite duquel une décision de suspension/modification de l'autorisation d'exploitation peut être prise immédiatement.

Conformément aux dispositions de l'OACI, l'accord fixe, par ailleurs, des principes de coopération et d'assistance mutuelle entre les Parties contractantes dans le domaine de la sûreté, pour prévenir et traiter des atteintes à la sûreté de l'aviation civile du fait d'actes d'intervention illicites.

B. L'ACCORD AVEC LE GABON

1. L'accord avec le Gabon

L'accord de 1977 a permis d'assurer le développement des services de transport aérien entre la France et le Gabon. Les autorités aéronautiques des deux pays se sont rencontrées à de multiples reprises (1987, 1991, 1995, 2010 et enfin 2012), notamment pour adapter ce cadre bilatéral à l'évolution des marchés et faciliter la coopération entre entreprises de transport aérien. Sur les dix dernières années observées, le trafic passager est très irrégulier mais a sensiblement progressé avec l'augmentation de la desserte d'Air France en 2013 pour atteindre 144 000 passagers.

Le trafic aérien entre les deux États représente une desserte stratégique pour le Gabon, en raison des liens historiques et économiques entre les deux pays, et importante commercialement pour Air France.

La compagnie française est la seule à desservir les lignes directes entre la France et le Gabon, avec sept vols hebdomadaires Paris-Libreville. Le principal frein au développement des transports aériens reste l'impossibilité de desservir l'aéroport de Port-Gentil, en l'absence de certification de cet aéroport en termes de normes de sécurité et de sûreté aériennes.

Aucune compagnie aérienne gabonaise ne dessert la France. Tous les transporteurs aériens de la République gabonaise sont en effet placés sur la liste noire européenne et ne peuvent desservir le territoire de l'Union (à l'exception de Gabon Airlines, Afrijet et SN2AG, placés en annexe B, dont la desserte n'est possible qu'avec certains appareils de leur flotte). Une partie du trafic aérien bilatéral se fait en correspondance via le Maroc (Royal Air Maroc), l'Allemagne ou la Belgique.

Le nouveau régime juridique

Issu du modèle d'accord standard proposé par la Direction générale de l'Aviation civile à l'occasion de ses négociations, l'accord avec le Gabon est comparable aux accords les plus récents conclus avec d'autres États, africains ou non (notamment la République du Congo ou la République démocratique du Congo).

Ce modèle d'accord a cependant grandement évolué par rapport aux précédentes générations d'accords aériens, la plupart des accords de ce type avec des États africains ayant été conclus dans les années 1960 et 1970. Cette évolution est en grande partie le fruit de l'influence du droit communautaire et d'un mouvement général vers la une plus grande ouverture des marchés aériens internationaux. Ainsi, les accords récents se démarquent des précédents par la possibilité pour les États parties de désigner plusieurs compagnies, la liberté de fixation des tarifs, le libre choix des services en escale ou la possibilité pour les transporteurs aériens de signer des accords commerciaux pour leurs services aériens (partage de codes). L'attention portée à la sûreté de l'aviation ou la sécurité technique des vols est également renforcée par rapport aux générations précédentes d'accords aériens.

L'accord avec le Gabon se distingue notamment du régime précédent sur les points suivants :

- les articles 3 et 4 permettent à la France de désigner tout transporteur aérien communautaire établi sur le territoire français pour desservir les routes France-Gabon ;

- l'article 8, qui traite de la sécurité de l'aviation, permet des inspections au sol et prévoit les conséquences de ces inspections ;

- l'article 9, qui traite de la sûreté de l'aviation, rappelle le cadre produit par les conventions multilatérales en vigueur, notamment en ce qui concerne la coopération et l'assistance mutuelle en matière de sûreté ;

- l'article 11, qui traite des droits de douane et des taxes, traite des taxes sur le carburant pour les vols intra-communautaires)

- l'article 12, qui traite du cadre applicable aux activités commerciales des compagnies ;

- l'article 14, qui prévoit le libre choix des services d'assistance en escale.

- l'article 15, qui prévoit la libre fixation des tarifs par les compagnies aériennes, moyennant la possibilité pour les autorités aériennes de demander communication de ces tarifs et de régler un éventuel différend selon la procédure prévue à l'article 20.

Les transporteurs concernés

L'accord aérien de 1977 prévoit la désignation d'une seule entreprise de transport aérien pour chacune des parties, restreignant de fait la concurrence entre transporteurs, notamment du côté français. La fréquence des services est actuellement limitée à 7 vols hebdomadaires par pavillon, ce qui convient aux besoins d'Air France. Les capacités des appareils exploités par les compagnies ne sont pas limitées.

Le maintien de la désignation formelle des transporteurs aériens dans l'accord franco-gabonais, en dépit de la non-limitation du nombre de transporteurs pouvant être autorisés à exploiter des services aériens, différencie cet accord des accords européens qui en prévoient la suppression.

Contrairement aux accords conclus avec les États ayant vocation à rejoindre l'espace aérien commun européen, et donc à intégrer progressivement l'acquis communautaire, notamment en termes de sécurité aérienne, l'accord avec le Gabon ne prévoit cependant pas le retrait des aéronefs non conformes aux normes de sécurité.

Cependant, des garanties en termes de sécurité aérienne existent même en l'absence de cette stipulation, en particulier celles détaillées à l'article 8 (droit d'inspection au sol lors de l'atterrissage d'appareils gabonais en France, droit de suspendre l'autorisation d'exploitation en cas d'avis défavorable à l'issue de l'inspection).

En l'espèce, les compagnies gabonaises sont soumises à une surveillance de l'Union européenne en termes de sécurité aérienne, puisque tous les transporteurs aériens de la République gabonaise sont actuellement placés sur la liste noire européenne et sont interdits de desserte du territoire de l'UE (à l'exception de Gabon Airlines, Afrijet et SN2AG, placés en annexe B, dont la desserte n'est possible qu'avec certains appareils de leur flotte). Aucune restriction supplémentaire n'est appliquée par les autorités aériennes françaises.

CONCLUSION

L'accord examiné définit un cadre juridique conforme au droit international et au droit européen qui devrait faciliter les liaisons aériennes entre la France et le Gabon.

Sans influencer directement sur le fonctionnement des services aériens entre les deux pays, cet accord devrait procurer aux transporteurs aériens concernés aujourd'hui et dans les années futures une meilleure sécurité juridique et un cadre réglementaire plus conforme aux normes internationales dans ce domaine, du moins lorsque la République du Gabon aura mis en œuvre une procédure de ratification, ce qui n'est pas encore le cas.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur vous recommande d'adopter ce projet de loi.

ANNEXE LES « LIBERTÉS DE L'AIR »

– 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 (ce droit est aussi appelé droit de première liberté).

– 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 (ce droit est aussi appelé droit de deuxième liberté).

– 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 (ce droit est aussi appelé droit de troisième liberté).

– 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 (ce droit est aussi appelé droit de quatrième liberté).

– 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 (ce droit est aussi appelé droit de cinquième liberté). Cette liberté permet de rentabiliser certaines routes, en permettant aux avions de ne pas repartir à vide.

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 (on parle aussi de droit de sixième liberté). À la différence des cinq premières libertés, la sixième ne figure comme telle dans aucun accord sur les services aériens largement reconnus, tel l'« Accord sur les cinq libertés ». 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, ce qui signifie qu'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 aussi de droit de huitième liberté ou « cabotage consécutif »).

Cette liberté n'est pas appliquée aux États-Unis qui protègent les compagnies nationales en interdisant aux étrangères de transporter du fret ou des passagers à l'intérieur du pays.

– 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 aussi de droit de neuvième liberté ou « cabotage autonome »).

Source : OACI

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Néant

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 18 janvier 2017 à 9 heures 30.

Après l'exposé du rapporteur, et suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi n° 2347 sans modification.

ANNEXE :

TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée 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 (ensemble une annexe), signé à Paris le 27 novembre 2012, et dont le texte est annexé à la présente loi.