

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ1110118L/Bleue-1

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de la convention relative à l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA)

ÉTUDE D'IMPACT

I - SITUATION DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS DE LA CONVENTION

L'Agence pour la sécurité aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) a été créée sous forme d'établissement public par la Convention de Saint-Louis du Sénégal signée le 12 décembre 1959¹ et modifiée par une nouvelle Convention : la Convention de Dakar du 25 octobre 1974.

La convention de Dakar révisée reconnaît à l'ASECNA la qualité d « établissement public international »

La mission de l'ASECNA est de fournir les services de la navigation aérienne dans l'espace aérien africain (près de 17 millions de km²) des Etats parties. A cette mission « communautaire », peuvent s'ajouter des « activités nationales », telles la gestion d'un aéroport, en application de contrats conclus avec les Etats.

La Convention de Dakar révisée trouve son fondement dans la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 : en application de l'article 15, chaque Etat s'engage à fournir, sur son territoire, des services radioélectriques et météorologiques et d'autres installations et services de la navigation aérienne afin de faciliter la navigation aérienne internationale, conformément aux pratiques qui pourraient être recommandées ou établies en application de la présente convention.

¹ Le texte de cette Convention peut être consulté à partir du lien suivant :
<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/pacte/webext/multinde/DDW?W%3DTOUSTI+PH+WORDS+%27navigation+a%E9rienne+en+Afrique+et+%E0+Madagascar%27+ORDER+BY+DATOP/Ascend%26M%3D1%26K%3D19590165%26R%3DY%26U%3D1>

L'article 77 de la Convention de Chicago prévoit explicitement la possibilité pour les Etats contractants de constituer des organismes internationaux d'exploitation. Par ailleurs, l'article 83 dispose que les Etats peuvent conclure des arrangements dès lors qu'ils ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la convention et qu'ils sont enregistrés au Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). C'est en application de ces articles que les Etats parties ont chargé l'ASECNA d'assurer la fourniture des services de la navigation aérienne.

Dans cette architecture institutionnelle, les Etats parties restent compétents pour assurer la réglementation de la navigation aérienne et la supervision du fournisseur de services. Le projet de créer, par la convention révisée, un organisme de réglementation et de supervision des services de la navigation aérienne n'a pas été retenu. Les Etats parties se sont prononcés, en application du principe d'indépendance du régulateur par rapport à l'opérateur, en faveur d'organismes juridiquement indépendants, dont la compétence concernerait également la supervision des entreprises de transport aérien et des organismes de formation et de construction aéronautique, ainsi que la délivrance des brevets et des licences du personnel. La création d'une autorité de surveillance de l'ASECNA, qui se substituerait ou viendrait en appui aux Etats est encore en discussion, en liaison avec les organismes régionaux d'intégration économique.

L'objectif de la révision de la convention de Dakar est, pour la France, double : permettre la ratification de la convention et créer les conditions d'une meilleure gouvernance.

La France, signataire de la convention de Dakar, n'a jamais ratifié ce traité. Toutefois, depuis plus de 25 ans, elle se trouve liée « à titre provisoire » par les dispositions de ce texte, alors même que les engagements, notamment financiers, introduits par cette convention auraient nécessité de recueillir l'accord du Parlement. Cette situation découle de l'application de l'article 19 de la Convention de Dakar, contraire à la doctrine française dans le domaine du droit des traités, qui prévoit l'entrée en vigueur à titre provisoire des amendements à la convention, dès lors qu'elle a été ratifiée par un seul Etat partie.

De plus, différents amendements apportés à cette Convention, depuis sa mise en œuvre par le Comité des Ministres de tutelle de l'Agence, suivent la même règle d'application provisoire, créant de ce fait une situation très incertaine, préjudiciable à la stabilité juridique de l'Agence.

Aussi, l'objectif de la révision de la Convention de Dakar, engagée conformément aux procédures appropriées en la matière, est de permettre à notre pays de ratifier le nouvel instrument juridique international et ainsi de confirmer pleinement la participation de la France à cet organe multilatéral de coopération Nord-Sud que constitue l'ASECNA.

Par ailleurs, l'élaboration d'un nouveau traité répond à l'objectif de mettre en place les conditions d'une meilleure gouvernance :

- certaines stipulations de la convention créent les conditions d'un recentrage de l'Agence sur son cœur de mission de « fournisseur des services de la navigation aérienne » (article 1), souhaité par nombre d'Etats et tout particulièrement par la France ;

- les activités annexes ont été identifiées dans la convention proprement dite, telles la «gestion d'écoles de formation dans le domaine de l'aviation civile» (article2) ou la participation à la prévention du péril aviaire, aux activités de recherche et de sauvetage et aux enquêtes menées à la suite d'accidents ;

- la gestion des activités nationales devra être définie et encadrée par un contrat type et soumise à l'approbation formelle du conseil d'administration (article 10) ;

- la création de « sociétés spécialisées dans le domaine aéronautique » a été explicitement prévue (article 9), donnant ainsi au Comité des ministres la possibilité d'externaliser des activités ;

- la répartition des compétences entre les organes de direction a été révisée. Le Comité des ministres, dont les compétences font l'objet de l'article 3, dispose d'une meilleure assise pour orienter et surveiller l'activité de l'Agence. « Organe suprême de l'Agence », il définit « la stratégie et s'assure de sa mise en œuvre ». A ce titre, il « veille aux exigences de sécurité des services fournis par l'Agence ».

II. - CONSÉQUENCES ESTIMÉES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

De manière générale, les conséquences attendues de la révision de la Convention de Dakar sont positives, puisque le nouvel instrument a pour but de moderniser le fonctionnement de cette Agence communautaire, tout en protégeant les intérêts de ses Etats parties.

A cet effet, dès son entrée en vigueur, la présente Convention abrogera et remplacera la Convention de Dakar ainsi que les divers amendements apportés, au fil du temps, à ladite Convention.

Conséquences économiques

L'Agence, qui est chargée de remplir la fonction de fournisseur de services de navigation aérienne, dispose de ses propres ressources correspondant aux services qu'elle rend aux compagnies aériennes ; des redevances sont perçues auprès des usagers, conformément aux règles édictées en la matière par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

La France, seul Etat partie qui participe au budget de l'ASECNA depuis sa création a, ces dernières années, diminué progressivement le montant de son aide (mise à disposition de personnels et contribution financière). Compte tenu de la situation financière saine de l'Agence, la France va pouvoir poursuivre son désengagement, pour ne conserver qu'une aide symbolique.

Conséquences financières

La responsabilité financière de l'ASECNA est confirmée dans la présente convention. Aussi, la couverture des risques importants inhérents à ce type d'activités, est-elle prévue en particulier via des obligations d'assurance, conformément aux pratiques professionnelles de ce secteur d'activités.

En outre, la stipulation du précédent cahier des charges (annexe VI, article 13) relative à un appel en garantie des Etats parties dans les procédures engagées contre l'Agence en cas d'accidents, a été supprimée.

Enfin, la convention prévoit explicitement que l'Agence est régie par un régime relevant de la comptabilité publique.

Conséquences sociales

La présente Convention comporte une annexe VII relative au Statut et Code de rémunération du personnel. Ce Statut « unique » s'applique à tous les personnels de l'Agence (environ 6300 agents, de 18 nationalités), à l'exception de quelques agents disposant d'un contrat de droit local et surtout des personnels de la Délégation de Paris (une vingtaine d'agents) qui relèvent, à l'heure actuelle, d'un contrat de travail de droit français.

La combinaison des articles 22 et 23 des statuts (Annexe V) permet de préserver les droits des Français travaillant à la délégation de l'Agence à Paris. Ces stipulations sont nécessaires dans la mesure où le Statut « unique » du personnel de l'ASECNA prévoit pour l'ensemble des agents recrutés en Afrique des modalités de gestion en contradiction avec le droit français, en particulier les conditions de couverture maladie et prévoyance (congrés annuels, maladie et maternité), la clause de cessation d'activité pour limite d'âge (le Statut prévoit un départ de l'ASECNA à 60 ans) et plus généralement les modalités de rupture du contrat de travail.

Conséquences environnementales

Le texte révisé ne comporte pas d'obligations particulières en matière environnementale. L'ASECNA, en tant que fournisseur de services de navigation aérienne, se borne à respecter les normes prescrites par l'OACI en la matière.

Conséquences juridiques

Il convient de souligner que, si l'article 20 de la Convention révisée stipule que la Convention et ses annexes font l'objet d'une ratification par chacun des Etats parties, l'article 24 prévoit qu'ultérieurement, seuls les amendements portés à la convention proprement dite et au statut international (Annexe 1), feront l'objet d'une nouvelle ratification.

Les autres annexes peuvent être modifiées, selon une procédure simplifiée, par simple résolution du Comité des Ministres de Tutelle, et leurs amendements n'auront pas à faire l'objet, pour leur entrée en vigueur, d'une nouvelle ratification par les Etats.

Par ailleurs, la convention révisée contient une nouvelle annexe (Annexe I) relative au statut international de l'ASECNA et destinée à protéger les intérêts de l'Agence en cas de contentieux dans les différents Etats parties. Ce statut international donne à l'ASECNA les moyens juridiques d'exercer ses missions dans les meilleures conditions. En ce qui concerne la délégation en France, en cas d'incompatibilité ou de contradiction entre les dispositions de la Convention multilatérale et celles de l'accord d'établissement de 2004 d'une Délégation en France :

- avant l'entrée en vigueur de la Convention, l'accord de 2004 prime ;
- une fois la Convention en vigueur, ses dispositions (celles de son annexe 1) priment sur celles de l'accord de 2004.

L'ASECNA peut exercer son activité en parfaite compatibilité avec la réglementation française et européenne. En tant que prestataire de services, il appartient à l'ASECNA d'appliquer la réglementation des Etats parties. Cette dernière s'inspire étroitement des normes et pratiques recommandées figurant en annexe à la convention de Chicago, et notamment l'annexe 2 sur les « Règles de l'air » et 11 sur les « Services de la navigation aérienne ». Au demeurant, ces annexes s'appliquent dans les espaces aériens situés au dessus de la haute mer, et compris dans les régions d'information de vol (FIR) listées en Annexe 2 à la Convention révisée.

Par ailleurs, l'organisation des espaces aériens et la nature des services rendus font l'objet d'accords régionaux, dans le cadre de l'OACI. A ce titre, au sein de la région «océan indien» au sens de l'OACI, c'est la France qui assure le service d'approche à La Réunion et le contrôle d'aérodrome à Mayotte.

Conséquences administratives

Le nouveau texte ne devrait pas engendrer de conséquences particulières dans le domaine administratif.

Conséquences sur la sécurité du transport aérien

La signature de la convention de Dakar révisée est une des composantes de l'action menée par l'OACI et les pays européens, notamment la France, afin d'améliorer la sécurité du transport aérien en Afrique.

Dans ce contexte, l'existence même d'une organisation régionale qui assure par délégation des Etats les services de la navigation aérienne est un facteur positif, les Etats parties pris séparément n'ayant pas pleinement les capacités de rendre un service efficace au moindre coût.

L'Agence doit continuer à améliorer son organisation et son fonctionnement, sous l'impulsion et le contrôle des instances statutaires, de façon à améliorer le niveau de ses prestations. La création d'une commission de vérification de la sécurité, chargée de faire rapport au conseil d'administration, même si elle ne figure pas dans la convention, doit contribuer à cette évolution.

III. - HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS

La révision de la Convention de Dakar a été lancée, à l'initiative de la France, en juillet 2006 à Bamako (Mali) par Mme Brigitte Girardin, alors ministre de la Coopération, lors de la 45^{ème} réunion du Comité des Ministres de tutelle de l'ASECNA.

Le texte final de la Convention révisée a été adopté à Ouagadougou (Burkina Faso) le 12 janvier 2010 lors de la 50^{ème} réunion du Comité des Ministres.

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

Le texte de la Convention relative à l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) (ensemble sept annexes), a été signé à Libreville le 28 avril 2010, par les dix huit Etats parties à la Convention de Dakar lors de la 51^{ème} réunion du Comité des Ministres, érigée pour la circonstance en conférence diplomatique.

Le Gouvernement de la République de Guinée-Bissau a achevé le processus de ratification et en a notifié la République du Sénégal, dépositaire des textes de l'ASECNA, le 27 septembre 2010.

Le Gouvernement de l'Union des Comores a achevé le processus de ratification et en a notifié la République du Sénégal, dépositaire des textes de l'ASECNA, le 19 octobre 2010.

V. - DÉCLARATIONS OU RÉSERVES

Néant