



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

- LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation de l'accord relatif aux transports aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Mongolie,*

- LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire,*

et

- LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la région administrative spéciale de Macao de la République populaire de Chine,*

PAR M. MARC DOLEZ,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 333, 430 et T.A. 129 ; 332, 443 et T.A. 130 ; 334, 430 et T.A. 131 (2007-2008).

Assemblée nationale : 1038, 1039 et 1040.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES RELATIONS AÉRIENNES DE LA FRANCE AVEC LES PARTIES PRENANTES	7
A – L’ACCORD AVEC L’ALGÉRIE	7
1) L’accord initial et sa dénonciation	7
2) L’évolution des relations aériennes entre la France et l’Algérie	8
3) Le trafic aérien entre la France et l’Algérie aujourd’hui	9
B – LES ACCORDS AVEC MACAO ET LA MONGOLIE	10
1) Les perspectives ouvertes avec Macao	10
2) Les perspectives ouvertes avec la Mongolie	10
II – LE CONTENU DES ACCORDS	13
A – LES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE DROIT DE TRAFIC ET D’EXPLOITATION DES SERVICES AÉRIENS	13
B – LES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ DES VOLS	14
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

Les trois projets de lois adoptés par le Sénat le 2 juillet dernier qui vous sont soumis visent à autoriser l'approbation d'accords bilatéraux dans le domaine des transports aériens.

Le premier de ces accords a été signé le 16 février 2006 avec l'Algérie, avec laquelle il n'existait plus de cadre juridique bilatéral depuis la dénonciation par la partie algérienne de l'accord aérien de 1963.

Les deux autres concernent d'une part la région administrative spéciale de Macao de la République populaire de Chine et d'autre part, la Mongolie, avec lesquels la France n'entretient pas encore de relation aérienne commerciale. Ils ont été signés les 23 mai 2006 et 22 février 2007, respectivement.

Les dispositifs de ces trois accords sont conformes au nouveau type d'accords bilatéraux en matière de transports aériens, faisant suite à l'approbation du règlement européen du 29 avril 2004. Ils reprennent les dispositions communes en matière de droits de trafic, de désignation de transporteurs, de sécurité et de sûreté.

Votre rapporteur vous présentera quelques éléments de contexte sur chacun des trois pays concernés avant de vous exposer brièvement le contenu des accords.

I – LES RELATIONS AÉRIENNES DE LA FRANCE AVEC LES PARTIES PRENANTES

Les relations commerciales aériennes que la France entretient avec l'Algérie sont anciennes mais elles ont traversé ces dernières années des périodes conflictuelles qu'il a fallu longtemps pour résoudre.

Elle n'en a en revanche pas encore avec la Mongolie ou la région administrative spéciale de Macao.

A – L'accord avec l'Algérie

1) L'accord initial et sa dénonciation

En 1963, la France et l'Algérie signaient un accord relatif au transport aérien qui devait rester en vigueur près de 25 ans, jusqu'à sa dénonciation par l'Algérie à la fin de 1987.

Cet accord prévoyait d'une part la possibilité pour les Parties de désigner plusieurs transporteurs pour la desserte des lignes aériennes (régime de multidésignation) et, d'autre part, une clause d'équilibre des capacités, au terme de laquelle « les entreprises désignées par chacune des deux parties contractantes devront être assurées d'un traitement juste et équitable afin de bénéficier de possibilités égales pour l'exploitation des services agréés. »

En vertu de cette clause d'équilibre, l'organisation des dessertes devait garantir aux deux compagnies, Air France et Air Algérie, un partage égalitaire des sièges. De même, un autre article encourageait-il les compagnies à s'entendre en matière de fixation de tarifs.

L'évolution du trafic aérien a été telle que la partie algérienne a finalement considéré être pénalisée par cet accord, dans la mesure où l'essentiel du trafic était généré en Algérie. Elle a par conséquent estimé que la compagnie Air Algérie était défavorisée par rapport à Air France, faute de pouvoir être autorisée à augmenter ses capacités et que, par conséquent, Air France bénéficiait indûment d'un surcroît de passagers.

Revendiquant également une plus grande liberté tarifaire, l'Algérie a souhaité une renégociation de l'accord en juillet 1987. Les négociations ayant rapidement échoué, en novembre de la même année l'Algérie dénonçait l'accord de 1963, avec effet au 1^{er} janvier 1988.

Depuis lors, les relations commerciales aériennes entre les deux Parties se sont certes poursuivies, mais sur la base de droits de trafic accordés dans le cadre d'autorisations administratives semestrielles. De sorte que l'Algérie est ainsi demeurée, pendant de nombreuses années, le principal pays tiers avec lequel la France n'avait pas d'accord aérien bilatéral.

Bien qu'elles aient été chaque année reconduites, ces autorisations présentaient l'inconvénient majeur pour les opérateurs de pouvoir être remises en cause deux fois par an et donc de manquer des garanties juridiques sur le long terme qu'offre un accord bilatéral.

Ainsi, alors même que le trafic connaissait progressivement un fort déséquilibre en faveur du pavillon algérien dans la première moitié des années 90, l'administration algérienne faisait fréquemment de nombreuses difficultés pour approuver les programmes déposés par les compagnies françaises, cherchant visiblement à constituer au profit des opérateurs algériens un quasi-monopole sur un marché particulièrement rentable.

2) L'évolution des relations aériennes entre la France et l'Algérie

Si la dénonciation de l'accord de 1963 n'a pas entraîné de suspension du trafic, les relations entre les deux Parties n'ont pas pour autant toujours été au beau fixe ces vingt dernières années.

A partir de 1991, pour des raisons de rentabilité, Air France avait été amenée à réduire ses dessertes vers l'Algérie, supprimant quelques destinations : Tlemcen, Oran, Constantine et Annaba. Le détournement de l'Airbus d'Air France sur l'aéroport d'Alger, le 24 décembre 1994, a ensuite porté un coup d'arrêt puisque, immédiatement, les autorités françaises prirent la décision de suspendre les vols vers l'Algérie. Dès lors, plus aucune compagnie française n'a assuré de liaison régulière, seuls des vols charters étant ponctuellement autorisés. De telle sorte que jusqu'à la fin 1994, le pavillon algérien a représenté jusqu'à 75 % des parts de marché et plus de 90 % après le détournement de l'Airbus, lorsque les compagnies françaises ont suspendu leurs vols réguliers à destination de l'Algérie.

Néanmoins, les autorités algériennes ayant fait à plusieurs reprises connaître leur désir de voir les compagnies françaises rétablir leurs vols, des négociations ont été entamées, aux termes desquelles, le gouvernement français, à la mi-juin 2000, les a de nouveau autorisées à voler vers l'Algérie. Ce n'est toutefois que le 28 juin 2003 que Air France a rouvert cette destination, précédée par Aigle Azur, dans un premier temps avec des vols non réguliers, jusqu'en 2003.

L'accord du 16 février 2006 a mis fin à cette période d'incertitude pour les transporteurs français et à l'attribution des droits précaires qui en découlaient. Le nouveau cadre juridique a permis d'introduire des principes agréés d'un commun accord par les deux parties qui participent au choix des transporteurs à se positionner sur un marché en pleine expansion (+ 7 % de trafic entre 2006 et 2007).

Cet accord permet donc de faciliter le développement des activités des transporteurs communautaires par la détermination des capacités, le nombre de fréquences des services aériens, l'accès aux différentes villes desservies dans l'autre pays. Il permet enfin d'assurer une concurrence plus équilibrée, ce qui ne pouvait être fait dans le cadre du régime des autorisations administratives, notamment en libéralisant les tarifs, en facilitant le transfert des excédents de recettes et en adoptant des clauses techniques telles que les clauses de sécurité et de sûreté.

3) Le trafic aérien entre la France et l'Algérie aujourd'hui

Les négociations, qui avaient été entamées en 2004, se sont poursuivies en 2005, et ont débouché sur la signature de l'accord bilatéral du 16 février 2006.

Il devait répondre aux particularités du transport aérien entre les deux pays que votre rapporteur croit utile de rappeler ici :

- En premier lieu, le fait que le trafic bilatéral est très important puisqu'il s'agit du deuxième pour la France, hors Union européenne, après celui avec les Etats-Unis d'Amérique. Aujourd'hui, ce sont quelque 2,4 millions de passagers qui sont transportés chaque année.
- Ensuite, le fait que le trafic aérien entre la France et l'Algérie intéresse un nombre très important de liaisons, réparties entre une dizaine d'aéroports français et une vingtaine d'aéroports algériens. Il concerne à la fois les villes les plus importantes (Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nice en direction d'Alger) destinations sur lesquelles le trafic peut être de plusieurs centaines de milliers de passagers par an, et des villes plus secondaires, tant en France qu'en Algérie : Nancy, Metz, Mulhouse, Annaba, Constantine, Oran, Sétif, Tlemcen, etc., qui sont des destinations pour lesquelles seuls quelques milliers de passagers transitent par an.
- Enfin, c'est un trafic qui est caractérisé par une très forte saisonnalité entre les périodes de pointe (l'été en particulier) et les périodes creuses.

L'évolution du trafic ces dernières années s'est faite au bénéfice des opérateurs français : les parts de marché d'Air France et d'Aigle Azur ont en effet régulièrement progressé puisque, parties de 17% en 2003, elles sont passées à 30 % en 2004, 37 % en 2005, 45 % en 2006 pour représenter en 2007 près de 50 % d'un marché annuel désormais de 2,4 millions de passagers.

B – Les accords avec Macao et la Mongolie

1) Les perspectives ouvertes avec Macao

Par comparaison avec l'Algérie, la situation est fort différente en ce qui concerne les relations aériennes bilatérales de la France avec la Mongolie ainsi qu'avec la région administrative spéciale de Macao, dans la mesure où elles sont à ce jour encore inexistantes.

Il est néanmoins apparu nécessaire de négocier et de signer ces accords avec ces deux Parties pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, en ce qui concerne Macao, l'accord a été justifié par le nouveau statut de la région, proche de celui de Hong Kong, son développement économique ainsi que la construction d'un nouvel aéroport international. Si les affaires étrangères sont de la compétence du gouvernement central de Pékin, Macao n'en reste pas moins un sujet de droit international dans les domaines économique, financier et commercial, qui continue d'être représenté à part entière dans plusieurs organisations internationales à vocation économique, habilité à conclure des conventions internationales, à l'instar de l'accord qui nous est soumis pour approbation.

Si la signature d'un tel accord ne répond pas à une nécessité immédiate ni à court terme, dans la mesure où il ne semble pas que l'ouverture d'une ligne directe soit envisagée dans un avenir proche, il était en revanche symbolique de prendre date pour l'avenir, et de souligner ainsi les bonnes relations bilatérales qui lient la France et Macao. Macao étant une place touristique importante, en passe de devenir la première ville casino au monde, devant Las Vegas, et ayant aussi d'importants projets dans le domaine des infrastructures et des transports, tout comme au plan commercial, le fait d'avoir signé un accord bilatéral peut se révéler utile dans le futur.

2) Les perspectives ouvertes avec la Mongolie

Le cas des éventuelles relations aériennes entre la France et la Mongolie est encore différent. En effet, s'il n'y a pas non plus de service aérien entre les deux pays, il y en a avec la Chine et la Fédération de Russie, qui sont les deux pays frontaliers de la Mongolie.

Pour pallier d'éventuels inconvénients, il était par conséquent opportun de prévoir le cas où un problème technique survenant lors du survol du territoire mongol obligerait l'atterrissage non prévu d'appareils français.

De plus, à l'instar de Macao, et sans doute plus encore, la perspective de l'ouverture d'une ligne aérienne n'est peut-être pas si éloignée, si l'on considère le développement économique et touristique du pays.

C'est cet ensemble de raisons qui a présidé à la négociation et à la signature de cet accord.

Il faut signaler également que la Mongolie est en train de chercher à développer et diversifier ses relations avec les pays industrialisés, en particulier avec ceux d'entre eux qui lui apportent une aide au développement.

A cet égard, il faut rappeler que la France a toujours entretenu de bonnes relations avec la Mongolie : notre pays a ainsi été le premier pays occidental à établir des relations diplomatiques, en 1965. Au plan des échanges, elle apparaît particulièrement bien placée : s'ils restent modestes, ils sont en progression constante et certains secteurs devraient connaître un développement intéressant dans un futur proche, notamment le tourisme ; un accord bilatéral a d'ailleurs été signé en 2005 entre la France et la Mongolie sur cette question. La France est aujourd'hui le deuxième fournisseur européen du pays et, en matière de coopération, elle intervient dans les domaines culturel, linguistique, scientifique (mission archéologique) et technique.

II – LE CONTENU DES ACCORDS

Les trois accords sont conformes aux standards de l'Organisation de l'aviation civile internationale, OACI, ainsi qu'aux dispositions de la convention de Chicago.

Leur structure est similaire et votre rapporteur se propose de vous en exposer le contenu en distinguant d'une part les dispositions relatives aux droits de trafic et à l'exploitation des services aériens et, d'autre part, les dispositions qui intéressent la sécurité et la sûreté des vols.

A – Les dispositions en matière de droit de trafic et d'exploitation des services aériens

Après les définitions d'usage, les accords établissent tout d'abord les différentes libertés de l'air consacrées en droit international, qui sont concédées par chaque Partie contractante à l'autre : droit de survol, droit d'escale et de transit, droit de débarquer et d'embarquer des passagers. Dans chacun des cas, ces droits s'exercent sur des routes précisément définies, qui figurent en annexe de l'accord correspondant.

La seule différence d'importance en la matière concerne l'octroi de la « cinquième liberté », à savoir la possibilité de desservir des points intermédiaires ou des points au-delà, ne se situant pas sur le territoire de l'une ou l'autre partie. Elle est accordée aux transporteurs français au sens le plus large dans le cadre de l'accord avec l'Algérie « vers tous points en République algérienne démocratique et populaire et au-delà vers tous points en Afrique et vice versa » tandis que, de leur côté, les compagnies algériennes bénéficient des mêmes libertés vers la France et au-delà, vers l'Europe.

En revanche, s'agissant de la Mongolie, ce droit devra faire l'objet d'un accord spécial. S'agissant de Macao, il est autorisé pour autant qu'il ne s'exerce ni en Chine continentale, ni à Hong Kong ni à Taïwan, qui ne sont pas considérés comme des pays tiers.

Dans chaque accord, des dispositions prévoient la possibilité pour chaque Partie de désigner plusieurs transporteurs aériens, sans limitation de nombre (« multidésignation des transporteurs aériens »). Dans ce même registre, conformément au règlement (CE) n° 847/2004 du 29 avril 2004 et à la notion communautaire de « droit d'établissement », les trois accords intègrent une nouvelle clause de désignation des transporteurs aériens qui permet à la France de désigner non seulement des compagnies aériennes françaises mais aussi des compagnies communautaires établies en France. Il est à noter qu'en ce qui

concerne l'accord avec l'Algérie, ce sont également des transporteurs établis en Suisse, en vertu de l'accord avec la Communauté européenne en matière de transport aérien, ainsi qu'au Liechtenstein, en Norvège et en Islande, en vertu dans ces cas, de l'accord sur l'espace économique européen (EEE) qui peuvent être désignés.

Les accords précisent enfin les conditions de révocation ou de suspension des transporteurs aériens et établissent des règles de concurrence équitables, d'exploitation loyale et juste entre les transporteurs désignés de chaque Partie.

Les conditions d'exploitation, fiscales et commerciales, des transporteurs aériens désignés opérant dans le pays de l'autre Partie contractante, sont définies dans chaque accord par une série d'articles. Les clauses d'entente tarifaire communes aux accords signés dans les années soixante (et notamment l'accord franco-algérien de 1963), sont désormais non conformes au droit communautaire de la concurrence et les accords prévoient désormais que les tarifs « doivent être établis à des taux raisonnables compte dûment tenu de tous les éléments d'appréciation pertinents ».

Une série de dispositions, identiques aux trois accords, prévoit la possibilité pour les transporteurs aériens de transférer leurs excédents de recettes vers le territoire de leur choix. Les conditions d'application des droits de douane, thème essentiel s'agissant d'activités dont l'objet est international, sont également prévues, de même que les conditions fiscales et commerciales d'exploitation des transporteurs aériens désignés opérant dans le pays de l'autre Partie contractante.

Enfin, d'autres dispositions des accords concernent l'échange d'informations et de statistiques entre administrations compétentes dans le domaine de l'aviation civile ainsi que le règlement des différends par des négociations directes, puis dans un second temps par le recours auprès d'un tribunal d'arbitrage. Elles n'appellent aucun commentaire particulier.

B – Les dispositions en matière de sécurité et de sûreté des vols

Les trois accords aériens règlent également quelques points en matière de sécurité et de sûreté des vols entre la France et les différentes parties signataires.

En ce qui concerne la sûreté de l'aviation, les parties réaffirment essentiellement leurs obligations en matière de protection contre la piraterie telles qu'elles découlent des conventions internationales de l'OACI en la matière. Leur assistance mutuelle est également réitérée.

En ce qui concerne la sécurité des vols, les dispositions les plus récentes, conformes à la réglementation de l'OACI, ont été incluses dans les différents accords. Elles prévoient notamment la faculté pour chaque partie de faire des inspections sur les appareils de l'autre pendant son séjour dans leur zone.

CONCLUSION

L'accord entre la France et l'Algérie vient normaliser les relations aériennes bilatérales qui, on l'a vu, ont traversé des périodes de fortes tensions au cours de ces vingt dernières années. Cela est d'autant plus opportun que, comme votre rapporteur l'a souligné, l'Algérie est le deuxième partenaire aérien de notre pays en terme de trafic de passagers après les Etat-Unis d'Amérique.

Les accords signés avec la région administrative spéciale de Macao et avec la Mongolie s'inscrivent en revanche dans une perspective à plus long terme, en prévision de l'ouverture possible, dans un futur plus ou moins proche, de lignes aériennes bilatérales avec ces deux destinations.

Votre commission des affaires étrangères vous propose d'adopter les projets de loi portant approbation de ces trois accords.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine les trois présents projets de loi au cours de sa réunion du mercredi 8 octobre 2008.

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

Mme Geneviève Colot. L'accord avec l'Algérie concerne-t-il aussi les accords de cabotage à l'intérieur du pays parce que je sais que cela avait posé problème avec les Etats-Unis ?

M. Marc Dolez. Non, l'accord ne concerne que l'objectif que je vous ai décrit et exclut expressément la possibilité d'embarquer des passagers ou marchandises sur le territoire d'une Partie à destination d'un autre point sur ce même territoire.

M. Jacques Remiller. Le rapporteur pourrait-il être plus précis sur les dispositions en matière de piraterie auxquelles il a été fait mention ?

M. Marc Dolez. Il s'agit simplement de rappeler les dispositions les plus récentes prévues par les conventions internationales en la matière qui prévoient notamment que les parties signataires prennent les mesures pour garantir la sûreté des appareils et s'apportent assistance mutuelle.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* les projets de loi (n^{os} 1038, 1039 et 1040).

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les trois présents projets de loi.