

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

NOR : EAEJ1828238L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence

Le transport aérien international entre la France et la République d'Angola n'est actuellement régi par aucun accord bilatéral. Un accord sur les services aériens avait été paraphé le 14 juin 1976 mais celui-ci n'a jamais été signé. Dans l'attente de sa signature, les autorités aéronautiques s'engageaient cependant à agir conformément à l'accord. Il a été complété, par la suite, par deux arrangements administratifs en 1976 et en 1991.

S'agissant des relations aériennes entre la France et le Tchad, elles sont réglementées par un accord relatif au transport aérien signé à Ndjamena le 8 janvier 1963¹, devenu obsolète en raison de l'évolution du droit (européen notamment²), et que le nouvel accord remplace.

Les deux accords reprennent pour l'essentiel les dispositions contenues dans le modèle d'accord aérien proposé par l'Organisation de l'aviation civile internationale³. La France comme le Tchad et l'Angola, sont parties⁴ à la convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944⁵ instituant l'Organisation de l'aviation civile internationale. Cette dernière, dite convention de Chicago, ouverte à la signature le 7 décembre 1944, a mis en place l'Organisation de

¹ Décret n° 63-347 du 3 avril 1963 portant publication de l'accord du 8 janvier 1963 entre la France et le Tchad relatif au transport aérien : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000692337

² Voir infra « articulation avec le droit européen ».

³ En pièce jointe

⁴ Etat des ratifications de la convention relative à l'aviation civile internationale : https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Chicago_FR.pdf

Date du dépôt de l'instrument de ratification ou d'adhésion (A) : France : 25 mars 1947 ; Angola : 11 mars 1977 ; Tchad : 3 juillet 1962.

⁵ Décret n° 47-974 du 31 mai 1947 portant publication de la convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000482311

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 visant à promouvoir le développement sûr et ordonné de l'aviation civile internationale. Ainsi, le Conseil de l'OACI a adopté le 25 juin 1986 une résolution⁶ qui prie instamment tous les États contractants d'insérer dans leurs accords bilatéraux sur les services aériens une clause relative à la sûreté de l'aviation.

II. – Historique des négociations

Des consultations sur les services aériens se sont tenues à Paris les 23 et 24 juin 2015 avec l'Angola, à l'initiative de la France, et ont permis de parapher un projet d'accord aérien. Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, M. Jean-Yves Le Drian, a effectué une visite officielle en Angola le 1^{er} mars 2018. Cette visite était la première d'un membre du Gouvernement français en Angola depuis celle du Président de la République, M. François Hollande, en juillet 2015 et le déplacement du secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, M. Jean-Baptiste Lemoine, à l'occasion de l'investiture du Président João Lourenço le 26 septembre 2017.

Des consultations sur les services aériens se sont tenues à Ndjamena les 4 et 5 octobre 2017 avec le Tchad, à l'initiative, là encore, de la France, et ont permis de parapher un projet d'accord aérien. Celui-ci a été signé le 9 février 2018 à Ndjamena par l'ambassadeur de France M. Philippe Lacoste.

III. - Objectifs des accords

Les présents accords bilatéraux de services aériens permettent de définir un nouveau cadre juridique bilatéral, conforme au droit européen, en incluant des clauses modernes de sûreté, de sécurité ainsi que toutes modalités opérationnelles permettant de développer les services aériens. Ils apportent la sécurité juridique nécessaire aux opérations des transporteurs aériens, ainsi assurés de disposer d'un cadre stable.

Ils permettent aux États de réglementer conjointement leurs relations en matière de services aériens internationaux. Ils sont basés sur le principe d'équilibre entre les avantages octroyés, évalués généralement en termes de perspective de trafic aérien ou de recettes réalisées par le transporteur désigné par chaque État lors de la négociation. Chacune des autorités aéronautiques s'appuie sur une analyse fine du trafic aérien direct ou indirect (nombre de passagers au départ, en transit et à l'arrivée) et de son évolution pour évaluer le niveau de l'offre et de la demande d'un marché. A partir de ces états statistiques, des prévisions de croissance⁷ du trafic sont définies et servent de bases aux discussions qui ont lieu lors des consultations aéronautiques. C'est notamment à partir de l'analyse des prévisions de recettes et en anticipant la commercialisation d'une nouvelle ligne aérienne que le transporteur aérien désigné aura préalablement étudié la rentabilité d'une nouvelle ligne (équilibre entre l'offre et la demande).

⁶ En annexe.

⁷ L'Association internationale du transport aérien (IATA), organisation commerciale internationale de sociétés de transport aérien, prévoit que le nombre de passagers aériens doublera en 20 ans, tout en prévenant que le protectionnisme pourrait nuire aux perspectives de croissance et évalue à 7,2 milliards le nombre de passagers qui voyageront en avion en 2035, soit près du double des 3,8 milliards de voyageurs aériens enregistrés en 2016.

Sur le plan politique, la signature de ces accords témoigne de la volonté des gouvernements de renforcer les liens entre leurs Etats et d'avancer sur des projets de coopérations concrets.

IV. - Conséquences estimées de la mise en œuvre des accords

Ces accords n'emportent pas d'incidences sociales et n'ont pas d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Ils n'ont pas non plus d'impact particulier sur la jeunesse. En revanche des conséquences juridiques, économiques et financières, environnementales et administratives méritent d'être soulignées.

1. Conséquences juridiques

Les deux accords mettront en place entre la France et chacun des Etats concernés 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 2002.

- ***Articulation avec les accords internationaux***

En vertu de l'article 1^{er} de la convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944⁸, chaque Etat dispose d'une souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire. Ainsi, l'article 2 de chacun des deux accords de la France avec l'Angola, d'une part, et le Tchad, d'autre part, précise les droits octroyés afin d'établir et d'exploiter des services aériens internationaux réguliers sur les routes spécifiées en annexe des accords : droit de survol du territoire de l'autre partie sans atterrir et droit d'effectuer des escales à des fins commerciales par l'entreprise de transport aérien désignée par chaque partie contractante.

Conformément aux recommandations de l'OACI, les présents accords fixent 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 (article 10 des deux accords). Les accords incluent les dispositions les plus récentes du droit international et du droit européen, relatives à la sécurité des vols (article 9 des accords signés respectivement avec le Tchad et l'Angola) :

- 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 ou de modification de l'autorisation d'exploitation peut être prise immédiatement.

⁸ Article 1^{er} : « Les Etats contractants reconnaissent que chaque Etat a souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire ».

En outre, les parties agissent dans le respect du droit international et conformément aux accords multilatéraux en la matière (article 25 de l'accord signé avec le Tchad, article 23 de celui signé avec l'Angola), en particulier :

- la *convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs* signée à Tokyo le 14 septembre 1963 (dite « *convention de Tokyo* »)⁹ ;
- la *convention pour la répression de la capture illicite d'aéronef* (« dite *convention de La Haye* ») amendée par le *protocole complémentaire à la convention, fait à Pékin le 10 septembre 2010* (dit « *protocole de Pékin* »)¹⁰ ; le protocole de Pékin et la convention de La Haye sont considérés comme un seul et même instrument portant le titre de « *convention de La Haye amendée par le protocole de Pékin de 2010* » ;
- la *convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale* (dit « *convention de Pékin* »), adoptée le 10 septembre 2010¹¹
- la *convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection*, signée à Montréal le 1^{er} mars 1991¹².

Enfin, ils comprennent tous deux un article portant sur les droits de douane et taxes (article 12 des deux présents accords) qui instaure des exemptions de nature douanière et fiscale pour l'équipement normal des aéronefs, les carburants et lubrifiants, les fournitures techniques consommables, les pièces détachées, y compris les moteurs, les provisions de bord, les équipements destinés à l'exploitation et l'entretien de l'avion ainsi que les documents publicitaires promotionnels. Ces exemptions sont standards pour ce type d'accord bilatéral¹³, conformes à la réglementation internationale en la matière, à la convention de Chicago ainsi qu'aux pratiques de l'industrie du transport aérien.

• *Articulation avec le droit européen*

Tirant les conséquences de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (cf. arrêts du 5 novembre 2002, dits « ciel ouvert »¹⁴), les présents accords de services aériens ont été négociés conformément au règlement (CE) 847/2004 du Parlement européen et du Conseil¹⁵ sur

⁹ La France a signé cette convention le 11 juillet 1969. Elle a été publiée au *Journal officiel* par décret n° 71-151 du 19 février 1971 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000878277

¹⁰ *Convention de La Haye* : La France a signé cette convention le 16 décembre 1970 à La Haye. Elle est entrée en vigueur pour la France le 18 septembre 1972. Elle a été publiée au *Journal officiel* par décret n° 73-171 du 15 février 1973 :

http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19730223&numTexte=&pageDebut=02028&pageFin=

Protocole de Pékin : la France a signé ce protocole le 15 avril 2011. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et publié au *Journal officiel* par décret n° 2018-159 du 5 mars 2018 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2018/3/5/EAEJ1803728D/jo/texte>

¹¹ La convention de Pékin, signée par la France le 15 avril 2011 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018, se substitue à la *convention de Montréal* et du *protocole pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile* de 1971 afin de faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur l'aviation civile internationale. La procédure de publication au *Journal officiel* est en cours.

¹² Cf. décret n° 99-460 du 2 juin 1999 publié au *Journal officiel* :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000759918

¹⁴ <https://curia.europa.eu/fr/actu/communiqués/cp02/aff/cp0289fr.htm>

Cour de justice de l'Union européenne : <http://curia.europa.eu/> - 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.

¹⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/124260_fr.htm

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 types¹⁶ 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 concerné¹⁷.

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 les accords négociés par la France avec chacun des deux États concernés étaient conformes au droit européen (voir notifications ci-jointes).

- ***Articulation avec le droit interne***

L'entrée en vigueur de ces deux accords ne nécessitera aucune modification de la législation interne.

L'article 12 de chacun des deux accords portant sur les droits de douane et taxes instaure, comme indiqué précédemment, des exemptions de nature douanière et fiscale pour certains équipements.

Ces exemptions n'impliquent aucun changement de législation ou de réglementation interne car elles sont déjà prévues en droit français :

- Pour la TVA, par l'article 262 du code général des impôts (II 4° à 8°)¹⁸ qui prévoit que :
« II. Sont également exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée : (...) 4° Les opérations de livraison, de transformation, de réparation, d'entretien, d'affrètement et de location portant sur les aéronefs utilisés par des compagnies de navigation aérienne dont les services à destination ou en provenance de l'étranger ou des collectivités et départements

¹⁶ Clauses communautaires type : désignation des transporteurs aériens et révocation, assistance en escale. L'accord contient par ailleurs les clauses recommandées en matière de tarifs, de sécurité et de taxation du carburant sur les liaisons intracommunautaires ou domestiques.

¹⁷ Cf. article 3 des deux accords.

¹⁸

d'outre-mer, à l'exclusion de la France métropolitaine, représentent au moins 80 % des services qu'elles exploitent ; 5° Les opérations de livraison, de location, de réparation et d'entretien portant sur des objets destinés à être incorporés dans ces aéronefs ou utilisés pour leur exploitation en vol ; 6° Les livraisons de biens destinés à l'avitaillement des bateaux et des aéronefs désignés aux 2° et 4°, ainsi que des bateaux de guerre, tels qu'ils sont définis à la sous-position 89-01 du tarif douanier commun, à l'exclusion des provisions de bord destinées aux bateaux affectés à la petite pêche côtière ; 7° Les prestations de services effectuées pour les besoins directs des bateaux ou des aéronefs désignés aux 2° et 4° et de leur cargaison ; 8° Les transports aériens ou maritimes de voyageurs en provenance ou à destination de l'étranger ou des collectivités et départements d'outre-mer (...)».

- Pour les droits d'accises, l'article 302 F bis du code général des impôts¹⁹ qui précise que : *« Sont exonérés des droits d'accises exigibles lors de la mise à la consommation les alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés : 1° Détenus dans les comptoirs de vente situés dans l'enceinte d'un aéroport ou d'un port, et destinés à faire l'objet de livraisons à emporter dans les bagages personnels des voyageurs se rendant par la voie aérienne ou maritime dans un pays non compris dans le territoire communautaire ; 2° Destinés à faire l'objet de livraisons à emporter dans les bagages personnels des voyageurs, effectués à bord d'un avion ou d'un bateau au cours d'un transport à destination d'un pays non compris dans le territoire communautaire ; 3° Destinés à l'avitaillement des navires effectuant une navigation maritime, à l'exclusion des navires de plaisance ou de sport, ainsi que des aéronefs effectuant des liaisons commerciales. Pour les droits d'accises au sens du présent code, ne sont considérés comme biens d'avitaillement que les alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés, exclusivement destinés à être consommés à bord desdits moyens de transport par les membres de l'équipage ou par les passagers. ».*

2. Conséquences économiques

Sur le plan économique, ces accords fixent un cadre stable, nécessaire au développement des services aériens.

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 ainsi qu'aux opportunités de développement des échanges touristiques et économiques.

Ainsi, il est attendu de l'obtention de nouveaux droits de trafic négociés dans le cadre de consultations aéronautiques 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.

Concernant l'Angola, Air France est la seule compagnie des deux pavillons exploitant en propre et en direct des services aériens entre Luanda, la capitale, et Paris. Depuis la saison d'hiver 2015/2016, elle propose trois vols hebdomadaires entre ces deux villes. En 2017, à la suite de l'augmentation des fréquences, le trafic a progressé de 25%, pour atteindre 62 000 passagers. Compte-tenu d'écarts importants en matière de sécurité, toutes les compagnies aériennes

¹⁹

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577&idArticle=LEGIARTI00006304985>

angolaises, dont la TAAG, figurent au règlement dit « liste noire ²⁰ », établi par la Commission européenne sur la base de renseignements fournis par l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), les Etats membres et des autorités des pays tiers concernés. La TAAG dispose toutefois de la possibilité de faire circuler un certain nombre d'avions dans l'espace européen, de type B777 et B737. L'accord offrira un cadre stable aux services d'Air France, et à terme, aux transporteurs de l'Angola, lorsqu'ils débiteront des services aériens.

De même, Air France, unique opérateur entre l'Europe et le Tchad, exploite trois vols hebdomadaires entre Paris et la capitale Ndjamena en A330. Le trafic, qui s'élevait à moins de 40 000 passagers en 2016, inclut une proportion importante de correspondances au hub d'Air France à Charles de Gaulle (46% des passagers en 2016), depuis ou vers l'Amérique du Nord et d'autres destinations européennes. Le nombre de passagers embarqués à l'aéroport de Ndjamena en 2017 est de 103 816 unités. Sur ce total, Air France arrive en deuxième position avec 19 836 passagers, après Ethiopian Airlines (25 280 unités), et devant Asky Airlines (13 924 unités). Ces trois compagnies assurent la moitié du trafic aérien. La première destination étrangère au départ de l'aéroport de Ndjamena est Paris, avec 15 016 passagers embarqués en 2017 (la deuxième destination étant Douala, avec 1 436 passagers, et la troisième Le Caire avec 8 585 passagers).

Le trafic opéré par Air France est en recul depuis 2014, par effet des différentes crises économique-politiques traversées par le Tchad, mais aussi en conséquence du développement de l'offre concurrentielle de compagnies extra-européennes, en particulier la RAM via le Maroc ou Turkish Airlines via Istanbul. L'accord devrait offrir un cadre propice au développement des services.

Le gouvernement tchadien a lancé un processus de modernisation des infrastructures de transports aériens. Ces projets pourraient représenter des marchés très importants, susceptibles d'intéresser les entreprises françaises de BTP et les équipementiers spécialisés. Pour mémoire, des études seraient actuellement en cours pour la mise aux normes internationales de l'aéroport d'Abéché (deuxième ville de la République du Tchad après la capitale Ndjamena), ainsi que des aéroports d'Amdjaras (région de l'Ennedi Est), de Moundou (capitale économique du sud tchadien) et de Faya (chef-lieu de la région du Borkou).

3. Conséquences financières

L'entrée en vigueur des accords n'impliquera pas de modification des pratiques en matière fiscale et douanière vis-à-vis des compagnies aériennes sur le territoire français. Elle n'engendrera donc pas de dépenses financières supplémentaires pour l'État. De même, les transporteurs aériens désignés par les autorités françaises ne connaîtront pas de modification de leur situation fiscale et l'accord n'engendrera pas pour elles de dépenses financières supplémentaires.

4. Conséquences environnementales

Les présents accords n'emportent aucune conséquence environnementale directe.

²⁰ Règlement 474/2006

<https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/a52f1e4e-89bd-4c08-ba08-e569596902fe/language-fr>

établissant la liste communautaire des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans la Communauté (listes mises à jour deux fois par an).

<https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A12683>

La mise en place éventuelle par les compagnies aériennes désignées par la France de nouveaux vols au départ de la France, qui pourrait engendrer une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, découle de choix économiques de ces compagnies.

5. Conséquences administratives

Les deux accords relatifs aux services aériens définissent le nouveau cadre juridique pour les consultations aéronautiques entre les administrations de l'aviation civile française et celles des autres parties contractantes²¹. Leur mise en œuvre n'entraînera cependant aucune modification organisationnelle ou administrative.

Pour la France, les négociations bilatérales sont menées par la direction générale de l'aviation civile, en liaison avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dans le cadre d'un mandat validé par le ministre en charge des transports.

La charge de travail induite par ces accords concernant les autorisations d'exploitation ou l'approbation des programmes d'exploitation par exemple, font partie des activités classiques des autorités aéronautiques.

V. – État des signatures et ratifications

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad a été signé le 9 février 2018 à Ndjamena par l'ambassadeur de France M. Philippe Lacoste.

A la date du 2 octobre 2018, la procédure de ratification était en cours au Tchad (source : Ambassade de France à Ndjamena).

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Angola a été signé le 1^{er} mars 2018 à Luanda par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, M. Jean-Yves Le Drian.

A la date du 2 octobre 2018, la procédure de ratification était en cours en Angola (source : Ambassade de France à Luanda).

VI. – Déclarations ou réserves

Sans objet.

²¹ Article 23 de l'accord aérien avec le Tchad, article 21 de l'accord avec l'Angola.