

N° 443

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juillet 2008

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi 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,***

Par M. Jacques BLANC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jacques Peyrat, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. Christian Cambon, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 332 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DES RELATIONS AÉRIENNES ENTRE LA FRANCE ET L'ALGÉRIE	6
A. LA DÉNONCIATION DE L'ACCORD AÉRIEN DE 1963 PAR LA PARTIE ALGÉRIENNE	6
B. LE RETRAIT DES COMPAGNIES FRANÇAISES DE 1994 À 2003	7
C. UNE AUGMENTATION RAPIDE DU TRAFIC DEPUIS 2003	8
II. L'ACCORD RELATIF AUX SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN DU 16 FÉVRIER 2006 : UN CADRE JURIDIQUE PÉRENNE POUR LES RELATIONS AÉRIENNES BILATÉRALES	10
A. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX DROITS DE TRAFIC ET À L'EXPLOITATION DES SERVICES AÉRIENS	10
B. LES AUTRES DISPOSITIONS DE L'ACCORD	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14
PROJET DE LOI	15
ANNEXE – FICHE D'ÉVALUATION JURIDIQUE	16

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord entre la France et l'Algérie relatif aux services de transport aérien, signé le 16 février 2006 à Paris.

L'Algérie constitue aujourd'hui le deuxième partenaire aérien de la France en termes de volume annuel de passagers. Pourtant, il n'existait plus de cadre juridique bilatéral depuis la dénonciation par la partie algérienne, en novembre 1987, de l'accord aérien franco-algérien du 18 février 1963.

La négociation d'un nouvel accord a été engagée en 2004, dans le cadre du renforcement du dialogue entre les deux pays prévu par la « déclaration d'Alger » des deux chefs d'Etat en mars 2003.

Votre rapporteur retracera l'évolution des relations aériennes avec l'Algérie avant de présenter le dispositif de l'accord du 16 février 2006.

I. L'ÉVOLUTION DES RELATIONS AÉRIENNES ENTRE LA FRANCE ET L'ALGÉRIE

Les relations aériennes entre la France et l'Algérie ont été profondément affectées, au cours des vingt dernières années, par des difficultés où se sont mêlées des considérations commerciales et des divergences liées aux conditions d'exploitation, principalement en matière de sécurité.

La partie algérienne a décidé, à la fin de l'année 1987, de dénoncer l'accord bilatéral de 1963, les relations aériennes ne pouvant dès lors se poursuivre que sur la base d'autorisations à durée limitée présentant de moindres garanties juridiques pour les opérateurs.

Pour leur part, les autorités françaises ont été conduites à suspendre la desserte de l'Algérie par les compagnies françaises à la suite de la prise d'otage de 1994 sur l'aéroport d'Alger. Cette mesure a été levée en 2000, le rétablissement de relations normales n'étant intervenu qu'en 2003 avec la reprise des vols d'Air France.

Depuis lors, le volume de trafic s'est rapidement accru, l'Algérie se plaçant au deuxième rang des partenaires aériens de la France en nombre de passagers.

A. LA DÉNONCIATION DE L'ACCORD AÉRIEN DE 1963 PAR LA PARTIE ALGÉRIENNE

Comme beaucoup d'accords aériens bilatéraux, l'accord aérien franco-algérien du 18 février 1963 comportait une **clause d'équilibre de capacités**, son article 13 stipulant que « *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 application de cette disposition, les dessertes aériennes devaient être mises en place de manière à permettre un partage égalitaire du nombre de sièges offerts entre les compagnies des deux pays, à savoir Air Algérie et Air France. Par ailleurs, l'article 16 de l'accord encourageait les ententes entre entreprises des deux parties pour la fixation des tarifs, cette clause étant également systématique dans les accords de cette époque.

La partie algérienne revendiquait vis-à-vis du trafic aérien et des tarifs une plus grande liberté que ne le permettait l'accord bilatéral. Elle considérait que ce dispositif la pénalisait, dans la mesure où une large part de la demande était générée en Algérie. À ses yeux, Air France bénéficiait indûment du surplus de clients dont Air Algérie ne pouvait assurer le transport, faute d'être autorisée à accroître ses capacités.

Alger estimait notamment que le chiffre d'affaires réalisé par Air France en Algérie était en moyenne trois fois supérieur à celui réalisé par Air Algérie en France. Elle avançait que de ce fait, les transferts en devises au

profit d'Air France étaient beaucoup plus importants que les rapatriements des recettes réalisées à l'étranger par la compagnie nationale Air Algérie, avec des incidences non négligeables pour la balance des paiements.

S'appuyant sur ce constat, l'Algérie a demandé en juillet 1987 une renégociation de l'accord bilatéral en vue lever l'obligation d'équilibre des capacités et de tenir compte du poids respectif des marchés. Des négociations se sont immédiatement engagées, mais les deux parties n'étant pas parvenues à s'entendre, **l'Algérie a procédé à la dénonciation de l'accord le 11 novembre 1987**, avec une prise d'effet au mois de janvier 1988.

L'absence d'accord bilatéral n'a pas pour autant provoqué l'interruption des relations aériennes.

Celles-ci ont pu se poursuivre sur la base des accords multilatéraux de l'Organisation de l'aviation civile internationale, auxquels la France comme l'Algérie ont adhéré. Ces accords ne prévoient qu'un socle de règles minimales, limité aux droits de survol et d'escales techniques.

Le maintien des relations commerciales a été assuré dans le cadre d'**autorisations administratives annuelles des programmes présentés par les compagnies aériennes**, selon un régime dit « de courtoisie et de réciprocité ». Ainsi, la continuation des services saison par saison a pu être assurée, mais sans garantie juridique pour les opérateurs.

B. LE RETRAIT DES COMPAGNIES FRANÇAISES DE 1994 À 2003

Le climat contentieux entre les deux pays dans le domaine de l'aviation civile, tout comme l'évolution de la situation intérieure algérienne, se sont fortement répercutés sur la poursuite des relations aériennes.

Dès 1991, Air France a supprimé ses dessertes d'Oran, Constantine, Annaba et Tlemcen, pour des raisons liées à la rentabilité de ces lignes. Elle a également réduit ses capacités sur la desserte d'Alger.

Suite au **détournement de l'Airbus d'Air France** intervenu sur le tarmac de l'aéroport d'Alger le 24 décembre 1994, **les autorités françaises ont pris le 26 décembre 1994 une décision suspendant les vols vers l'Algérie**.

Air France a alors supprimé ses deux dernières liaisons, Paris-Alger et Marseille-Alger. Les compagnies françaises n'ont plus opéré de vol entre la France et l'Algérie, à l'exception de quelques vols charter qui ont fait l'objet d'autorisations au coup par coup.

Les **négociations pour le retour des compagnies françaises en Algérie** ont été longues et difficiles.

Les autorités algériennes avaient plusieurs fois fait savoir qu'elles souhaitaient le rétablissement des vols d'Air France comme celui des autres

compagnies européennes qui avaient toutes, compte tenu des circonstances, décidé d'interrompre leurs dessertes.

L'évolution de la situation en Algérie à compter de 1999 avait permis d'envisager une telle reprise et des contacts en ce sens avaient alors été pris, tant par Air France que par les autorités françaises, avec les autorités algériennes.

Des missions françaises comportant notamment des représentants des ministères des transports et de l'intérieur, ainsi que des spécialistes de la direction de la sûreté d'Air France se sont rendus à Alger en 1999 et en avril et mai 2000 pour étudier les mesures spécifiques à prendre pour garantir un retour dans des bonnes conditions des compagnies françaises. Air France souhaitait notamment en matière de mesures de sûreté des garanties que les autorités algériennes jugeaient excessives.

Les autorités françaises ont de nouveau autorisé les vols des compagnies françaises vers l'Algérie par une décision du 13 juin 2000.

A compter de cette date, la compagnie Aigle Azur a mis en place des vols non réguliers puis, en janvier 2003, des vols réguliers. Après 9 ans d'absence, **Air France a rouvert ses services entre la France et l'Algérie le 28 juin 2003.**

C. UNE AUGMENTATION RAPIDE DU TRAFIC DEPUIS 2003

Le trafic aérien entre la France et l'Algérie a toujours été très important.

Avant l'arrêt de l'exploitation par des compagnies françaises, il représentait un total de 1 600 000 passagers transportés. Il a fortement chuté en 1994 (-25%) et en 1995 (-30%) pour se stabiliser à 875 000 passagers en 1996. Une légère reprise s'amorce en 1997 où l'on atteint 916 000 passagers.

Malgré l'absence des compagnies françaises, le trafic reprend ensuite de manière significative pour atteindre un million de passagers en 1998, puis près de deux millions en 2003.

Depuis le retour des compagnies françaises, l'augmentation du nombre de passagers s'est poursuivie. Le trafic aérien entre la France et l'Algérie s'est établi à près de **2,4 millions de passagers en 2007**, ce qui fait de l'Algérie le **second marché pour la France** après les Etats-Unis (6 millions de passagers).

Au cours de ces dernières années, la **part respective des compagnies algériennes et françaises** a connu une évolution très irrégulière.

Jusqu'en 1994, année de l'interruption des vols des compagnies françaises, le pavillon algérien était nettement majoritaire, puisque 75 % du trafic aérien était opéré par les compagnies algériennes et 25 % par le pavillon français. De 1995 à 2002, période au cours de laquelle les transporteurs

français n'ont plus opéré, le pavillon algérien représentait la totalité du marché. Depuis la reprise des vols par les compagnies françaises en 2003, la tendance s'inverse progressivement puisque la **part de marché du pavillon français** passe de 17 % en 2003, à 30 % en 2004, 37 % en 2005, 45 % en 2006 pour atteindre **près de 49 % en 2007**, soit pratiquement l'équilibre qui avait été imposé par l'accord de 1963.

Les opérateurs français sont Air France, qui dessert Alger depuis Paris et Marseille, et Aigle Azur, qui dessert Alger et plusieurs villes de province (Annaba, Constantine, Oran, Tlemcen) depuis Paris, Marseille, Lyon, Lille et Toulouse.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, un total 214 fréquences hebdomadaires est actuellement exploité entre les deux pays, dont 100 fréquences hebdomadaires exploitées par les compagnies françaises et 114 par Air Algérie. Les compagnies des deux pays desservent **37 liaisons régulières** ouvertes entre la France et l'Algérie.

II. L'ACCORD RELATIF AUX SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN DU 16 FÉVRIER 2006 : UN CADRE JURIDIQUE PÉRENNE POUR LES RELATIONS AÉRIENNES BILATÉRALES

L'objectif d'un nouvel accord aérien signé le 16 février 2006 est de stabiliser le régime juridique des droits de trafic exploités entre les deux pays et de leur donner un cadre pérenne. Ce cadre permettra d'accompagner l'accroissement du trafic observé depuis plusieurs années.

Le dispositif de l'accord lui-même est très voisin de celui de tous les accords aériens signés par la France dans les années les plus récentes, pour tenir compte de l'évolution des normes internationales et des exigences du droit communautaire.

A. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX DROITS DE TRAFIC ET À L'EXPLOITATION DES SERVICES AÉRIENS

L'article 2 de l'accord octroie à chaque partie contractante le droit de survol (dit de « 1^{ère} liberté »), le droit d'escale et de transit (2^{ème} liberté) ainsi que le **droit de débarquer et d'embarquer des passagers** (3^{ème} et 4^{ème} liberté) dans le cadre de services aériens internationaux.

Ces droits s'exercent sur des **routes spécifiées** telles qu'elles sont décrites dans le « tableau des routes » figurant dans l'annexe I de l'accord.

Aux termes de ce tableau, les **transporteurs aériens désignés par la France** peuvent exploiter des routes reliant des points situés en France métropolitaine, via des points intermédiaires, **vers tous points d'Algérie et au-delà vers tout point en Afrique.**

Pour leur part, les **transporteurs aériens désignés par l'Algérie** peuvent exploiter des routes reliant des points situés en Algérie, via des points intermédiaires, **vers tous points en France métropolitaine et au-delà vers tous points en Europe.**

L'exercice des droits de trafic entre des points intermédiaires et des points au-delà situés dans des pays tiers est subordonné à un accord entre les autorités aéronautiques des deux parties.

L'article 3 permet aux parties contractantes **de désigner plusieurs transporteurs aériens**, sans limitation de nombre, pour l'exploitation des services aériens agréés sur les routes spécifiés. Conformément au droit communautaire (règlement (CE) n° 847/2004 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 États tiers), l'accord intègre une nouvelle clause de désignation des transporteurs aériens qui permet à la France de désigner des compagnies aériennes françaises mais aussi des **compagnies communautaires** établies en France. Cette clause est destinée à permettre le

respect du principe de la liberté d'établissement au sein du marché intérieur européen.

Il est à noter que l'annexe II étend la possibilité de désigner des transporteurs communautaires détenus ou contrôlés par l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, membres de l'Espace économique européen, ou par la Suisse, liée à la Communauté aérienne par un accord aérien.

L'article 4 définit les conditions dans lesquelles les autorisations d'exploitation peuvent être suspendues ou révoquées.

L'article 5 précise également les **principes régissant l'exploitation des services aériens**, de manière à garantir aux compagnies désignées des « *possibilités équitables et égales de concurrence pour l'exploitation des services agréés* ». Il s'agit, à travers ces principes, de prendre en compte l'intérêt des compagnies des deux parties et la demande de la clientèle.

Toutefois, pour se conformer au droit communautaire, l'article 14 proscrie toute entente entre compagnies sur les tarifs, alors que les clauses d'entente tarifaire étaient de rigueur dans tous les accords bilatéraux de transport aérien signés dans les années soixante. Ainsi, les tarifs doivent être établis à des taux raisonnables compte tenu de tous les éléments d'appréciation pertinents, et soumis à l'approbation expresse des autorités aéronautiques des parties contractantes.

L'article 15 stipule que les programmes des transporteurs aériens de l'une des parties sont soumis à l'approbation des autorités aéronautiques de l'autre partie.

B. LES AUTRES DISPOSITIONS DE L'ACCORD

L'accord intègre les règles les plus récentes édictées, en matière de sécurité et de sûreté, par l'Organisation de l'aviation civile internationale.

S'agissant de la **sécurité de l'aviation** (article 8), l'accord ouvre la possibilité à l'un des États parties de demander à l'autre de modifier sa réglementation ou d'assurer sa mise en œuvre sur des points particuliers en vue de respecter les normes internationales. En cas de refus, les autorisations d'exploitation peuvent être suspendues. Chaque partie peut également effectuer des contrôles sur les appareils de l'autre partie et suspendre l'autorisation d'exploitation s'il constate des manquements par rapport aux normes de sécurité.

En matière de **sûreté de l'aviation**, c'est-à-dire de prévention des détournements et tous autres actes illicites, l'article 18 énonce des dispositions précises, notamment en matière de protection des appareils et d'inspection des passagers et des équipages. Ici encore, les droits d'exploitation peuvent être suspendus si une partie ne prend pas les mesures suffisantes au regard des demandes de l'autre partie.

Enfin, l'accord comporte des dispositions communes à tous les accords de transport aériens en matière d'échanges d'information et de consultations bilatérales, de régime fiscal et commercial applicable aux transporteurs, et de règlement des différends.

Il est à noter que **l'article 12 garantit aux compagnies aériennes la possibilité d'opérer le transfert des excédents de recettes** qu'elles réalisent sur le territoire de l'une des parties vers le territoire de leur choix.

CONCLUSION

L'accord franco-algérien du 16 février 2006 normalise les relations aériennes bilatérales vingt ans après la dénonciation du précédent accord, les compagnies françaises ayant en outre interrompu toute liaison régulière durant 8 ans.

Il faut espérer que cet accord permettra de refermer définitivement la page sur plusieurs années difficiles, dans un secteur très sensible pour nos deux pays. Au-delà de son aspect technique, cet accord revêt aussi une dimension politique.

Le lancement des négociations a suivi de peu la visite d'Etat en Algérie du Président Jacques Chirac, au mois de mars 2003, au cours de laquelle ont été posées les bases d'un « partenariat d'exception » destiné à relancer la coopération entre les deux pays. La visite d'Etat du Président Nicolas Sarkozy à Alger et Constantine, au mois de décembre 2007, a quant à elle donné lieu à l'approbation d'un document-cadre de partenariat. De nombreux projets de coopération et de renforcement des investissements ont été identifiés, le récent déplacement du Premier ministre s'étant également accompagné de la conclusion d'accords dans le domaine du nucléaire civil et de la défense.

Le domaine du transport aérien compte bien entendu parmi ceux où une coopération étroite entre la France et l'Algérie est indispensable. Les volumes du trafic témoignent de l'intensité des relations entre les deux pays et du caractère stratégique de cette desserte aérienne.

Votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous propose d'adopter le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre la France et l'Algérie.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 2 juillet 2008.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. André Boyer, citant l'exemple de la Libye, a relevé que les compagnies aériennes françaises avaient abandonné des représentations dans des pays d'Afrique du Nord où d'autres compagnies occidentales, notamment américaines, étaient restées implantées.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée 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 (ensemble deux annexes), signé le 16 février 2006, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 332 (2007-2008)

ANNEXE – FICHE D'ÉVALUATION JURIDIQUE¹

I - Etat du droit existant

Le présent accord comporte les articles usuels relatifs à l'octroi des droits, à la désignation des transporteurs aériens, à l'exploitation des services agréés, à la sûreté de l'aviation, à la sécurité technique des vols, aux redevances et droits de douanes, à la représentation commerciale des entreprises, aux tarifs et aux transferts de recettes.

Ces dispositions figurent traditionnellement dans les accords de services aériens conformément aux principes définis par la convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago et aux droits établis par l'accord du 7 décembre 1944 sur le transit en matière de services aériens internationaux.

L'accord négocié avec l'Algérie est également conforme au traité instituant la Communauté européenne et au droit communautaire dérivé ; il reprend notamment les clauses type élaborées conjointement par les Etats membres et la Commission européenne² et les rend opposables à la partie algérienne.

II - Modifications à apporter au droit existant et délai de réalisation

L'accord franco-algérien comprend un article 10 « droits de douanes et taxes » 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, les provisions de bord, les équipements destinés à l'exploitation et l'entretien de l'avion ainsi que les documents publicitaires promotionnels alors que seules des exemptions de nature douanière sont prévues par l'article 24 de la Convention de Chicago.

De plus, y compris en ce qui concerne les exemptions douanières, le champ d'application de l'accord franco-algérien est plus large que celui prévu par la Convention de Chicago puisqu'il concerne les imprimés et les

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

² Clauses communautaires type : désignation et révocation, tarifs, assistance en escale, sécurité et taxation du carburant sur les liaisons intracommunautaires ou domestiques

documents publicitaires promotionnels ainsi que les provisions de bord fournies sur le territoire de l'autre partie contractante.

La rédaction de l'article 10 est similaire à celle des accords aériens déjà mis en œuvre.

Néanmoins, l'avis du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pourrait être sollicité afin de déterminer s'il est nécessaire de consolider les bases juridiques des exemptions prévues dans cet accord aérien bilatéral qui ne figurent pas expressément à l'article 24 de la Convention de Chicago ou si les dispositions pertinentes figurent déjà au code des douanes et au code général des impôts.