

N° 268

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 décembre 2021

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 entre le Gouvernement de la
République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan sur les
services aériens,

Par M. Bernard FOURNIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, vice-présidents ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, secrétaires ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Abdallah Hassani, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Sénat : 58 et 269 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
PREMIÈRE PARTIE : UN ACCORD BILATÉRAL CONFORME AUX NORMES INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES RÉGISSANT LE SECTEUR AÉRIEN	7
I. UN SYSTÈME D'ACCORDS BILATÉRAUX RÉSULTANT DE L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL	7
1. <i>La convention de Chicago de 1944 et les normes de l'OACI</i>	<i>7</i>
2. <i>Les conventions ultérieures</i>	<i>8</i>
II. L'ÉMERGENCE D'UN DROIT EUROPÉEN EN LA MATIÈRE	9
1. <i>Les arrêts « ciel ouvert » de 2002</i>	<i>9</i>
2. <i>Le règlement 847/2004 du 29 avril 2004</i>	<i>10</i>
DEUXIÈME PARTIE : LE CONTEXTE DE LA NÉGOCIATION DE CET ACCORD BILATÉRAL.....	13
I. LA SITUATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DU TADJIKISTAN	13
1. <i>Un régime politique autoritaire, engagé dans la lutte contre l'Islam radical</i>	<i>13</i>
2. <i>Une économie fragile</i>	<i>14</i>
II. UNE VOLONTÉ D'OUVERTURE	15
1. <i>Un pays pris en étau entre la Russie et la Chine</i>	<i>15</i>
2. <i>Le choix de la France</i>	<i>16</i>
TROISIÈME PARTIE : UN ACCORD BILATÉRAL CLASSIQUE EN MATIÈRE DE SERVICES AÉRIENS	17
I. L'OCTROI RÉCIPROQUE DE DROITS AÉRIENS	17
II. LA DÉSIGNATION DES TRANSPORTEURS HABILITÉS ET LE RESPECT DE LA CONCURRENCE ÉQUITABLE	18
III. LA GARANTIE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA SÛRETÉ AÉRIENNES.....	19
IV. LES REDEVANCES D'USAGE, LES EXEMPTIONS DE DROITS DE DOUANE ET DE TAXE	20
V. LES DISPOSITIONS FINALES	22
CONCLUSION.....	23
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
ANNEXE : LES NEUF LIBERTÉS DE L'AIR	27
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	29

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n°58 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan sur les services aériens.

Cet accord est le premier en la matière, puisque le transport aérien entre la France et le Tadjikistan n'est actuellement régi par aucun accord bilatéral, aucune liaison aérienne directe n'existant entre les deux pays.

Les négociations ont débutées en 2019 à la suite de demandes insistantes de la partie tadjike, malgré des enjeux relativement faibles pour le secteur de l'aviation civile française, le Tadjikistan souhaitant pallier le double enclavement du pays et la faiblesse de sa connectivité aérienne avec l'Europe. Elles ont abouti à la signature du présent accord, le 8 novembre 2019, à Paris, par le Directeur général de l'aviation civile français et le ministre des Affaires étrangères tadjik.

À ce jour, le Tadjikistan a fait connaître l'accomplissement de ses procédures internes pour l'entrée en vigueur de l'accord.

Cet accord comporte des **dispositions classiques, conformes au droit international de l'aviation civile ainsi qu'au droit européen** et notamment les clauses modernes de sécurité et de sûreté. Il reprend pour l'essentiel les stipulations du modèle d'accord de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). La France, et le Tadjikistan sont en effet tous deux parties à la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 instituant l'OACI.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté le projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. La ratification de cet accord, en définissant un cadre juridique bilatéral jusque-là inexistant, apportera la sécurité juridique nécessaire aux opérations des transporteurs, ainsi assurés de disposer d'un cadre stable, notamment dans la perspective de l'ouverture éventuelle de lignes aériennes directes entre la France et le Tadjikistan, même si, à ce jour, aucun projet concret n'est avancé pour l'exploitation d'une telle liaison. Cet accord pourra être aussi l'initiateur de nouvelles coopérations avec le Tadjikistan, qui a exprimé son souhait de diversifier son économie et ses partenaires.

PREMIÈRE PARTIE : UN ACCORD BILATÉRAL CONFORME AUX NORMES INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES RÉGISSANT LE SECTEUR AÉRIEN

L'accord examiné met en place 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 ».

Ils reprennent pour l'essentiel les dispositions contenues dans le modèle d'accord aérien proposé par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

I. UN SYSTÈME D'ACCORDS BILATÉRAUX RÉSULTANT DE L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL

1. La convention de Chicago de 1944 et les normes de l'OACI

La convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944¹ (dite « *Convention de Chicago* ») constitue une étape importante dans le développement du transport aérien international puisqu'elle a débouché sur la création de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

L'article 1^{er} de la cette convention souligne que **chaque État dispose d'une souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien situé au-dessus de son territoire**. L'article 6 de cette même convention indique qu'aucun service international régulier ne peut être effectué au-dessus ou à l'intérieur d'un État sans autorisation. Afin de permettre l'exploitation de services aériens internationaux réguliers, les États doivent négocier bilatéralement des accords aériens qui viennent préciser les droits de trafic octroyés sur des routes spécifiées aux entreprises de transport aérien désignées par chaque partie contractante, ainsi que le droit de survol du territoire de l'autre partie sans atterrir et le droit d'effectuer des escales à des fins non commerciales par l'entreprise de transport aérien désignée par chaque partie contractante.

L'OACI, institution spécialisée des Nations unies, a pour mission principale d'établir le cadre réglementaire mondial de la sécurité de l'aviation civile internationale mais a aussi un rôle d'organisation

¹Décret 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

économique des services aériens, qui doivent être établis sur les bases d'une saine concurrence.

En outre, l'OACI établit également des normes et des pratiques recommandées (SARP¹) visant à promouvoir le développement sûr et ordonné de l'aviation civile internationale.

L'OACI définit également **neuf « libertés de l'air »** (voir annexe), dont seules les cinq premières bénéficient d'une reconnaissance internationale, les quatre autres pouvant faire l'objet d'accords particuliers.

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/à destination de l'État dont l'aéronef a la nationalité (**3^{ème} et 4^{ème} libertés**), droit de débarquer/embarquer dans un État tiers des passagers en provenance/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**).

En référence à ces principes, l'OACI propose un modèle d'accord sur les services aériens qui reflète l'essentiel des usages les plus répandus et les plus récents des États en la matière et qui est constamment mis à jour afin de répondre aux exigences de l'aviation civile moderne.

2. Les conventions ultérieures

Des accords multilatéraux ont par la suite défini des principes de coopération et d'assistance mutuelle entre les parties contractantes. Ceux-ci visent à prévenir et traiter des atteintes à la sûreté de l'aviation civile du fait d'actes d'intervention illicite, en accord avec les recommandations de l'OACI. Les accords aériens incluent des dispositions renvoyant à des accords multilatéraux, tels que :

- 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 ») ;
- la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronef, signée à La Haye le 16 décembre 1970 (« dite convention de La Haye ») ;

¹ *Standards And Recommended Practices.*

- la convention pour la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale, conclue et ouverte à la signature le 23 septembre 1971 à Montréal (dite « convention de Montréal ») ;

- le protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal le 23 septembre 1971, signé à Montréal le 24 février 1988 ;

- la convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, signée à Montréal le 1^{er} mars 1991.

Trois autres textes plus récents, adoptés à la suite des attentats commis le 11 septembre 2001 aux États-Unis, complètent le dispositif. Le Tadjikistan ne les a pas, pour l'heure, ratifiés. Il s'agit des conventions suivantes :

- la convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale, faite à Pékin le 10 septembre 2010 (dite « convention de Pékin »). Celle-ci vise à modifier, compléter et renforcer les dispositions de la convention de Montréal afin de faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur l'aviation civile internationale. Entre ses États parties, la convention de Pékin s'est substituée à la convention de Montréal ;

- le protocole amendant la convention de La Haye, fait à Pékin le 10 septembre 2010 (dit « protocole de Pékin ») ; 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 » ; le protocole de Pékin élargit la portée de la convention de La Haye en englobant différentes formes de détournement d'aéronefs, y compris celles effectuées au moyen de technologies modernes ;

- le protocole portant amendement de la convention de Tokyo, fait à Montréal le 4 avril 2014 (dit « protocole de Montréal ») ; ce protocole a notamment pour objet de prendre en compte spécifiquement le phénomène des comportements indisciplinés de passagers aériens afin d'y apporter une réponse juridique plus adaptée.

II. L'ÉMERGENCE D'UN DROIT EUROPÉEN EN LA MATIÈRE

1. Les arrêts « ciel ouvert » de 2002

Les arrêts¹ de la Cour de justice des Communautés européennes en date du 5 novembre 2002, dits de « Ciel ouvert », rendus à propos d'accords

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.*

conclus par certains États membres avec les États-Unis, consacrent **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 ayant 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 intra-européens.**

2. Le règlement 847/2004 du 29 avril 2004

Tirant les conséquences de cette jurisprudence, un **règlement (CE) 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** est venu encadrer les négociations d'accords de services aériens par les États membres.

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.

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 doit en informer 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.

Conformément à cette procédure de notification, **la Commission européenne, notifiée du résultat des négociations le 1^{er} juillet 2019, a estimé que le présent accord négocié était conforme au droit européen et a autorisé par conséquent la France à conclure l'accord en question.**

La clause de désignation des transporteurs aériens est l'élément central du 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.

D'une manière générale, le respect du droit européen est assuré par l'inclusion de clauses types, développées conjointement par la Commission et les États membres. **Elles sont relatives à la désignation et 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.**

DEUXIÈME PARTIE : LE CONTEXTE DE LA NÉGOCIATION DE CET ACCORD BILATÉRAL

C'est à la demande répétée des autorités tadjikes que les négociations se sont tenues à Douchanbé le 25 juin 2019. **Elles n'ont pas soulevées de difficultés particulières**, les deux autorités aéronautiques s'étant entendues au préalable, notamment au regard des exigences du droit européen, du respect des standards actuels en matière de sécurité et de sûreté et de concurrence loyale.

I. LA SITUATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DU TADJIKISTAN

Le Tadjikistan, anciennement l'une des quinze Républiques de l'ex-République soviétique, est un pays montagneux d'Asie centrale, sans accès à la mer. Il est limitrophe du Kirghizistan au nord-est, de la Chine à l'est, de l'Afghanistan au sud-ouest et de l'Ouzbékistan à l'ouest. C'est le seul État issu de l'ancienne Asie centrale soviétique où la langue dominante n'est pas une langue turcique mais iranienne, le tadjik. Il est peuplé d'un peu plus de 9 millions d'habitants. Sa capitale est Douchanbé.

La communauté française sur place est très peu nombreuse, avec environ 20 à 25 résidents permanents

1. Un régime politique autoritaire, engagé dans la lutte contre l'Islam radical

Le Tadjikistan est un État au régime présidentiel prononcé. **Le président Emomali Rahmon, au pouvoir depuis 1994** a été réélu pour un cinquième mandat à la tête de l'État le 11 octobre 2020 avec 85,3 % des suffrages. Une réforme constitutionnelle validée par référendum en mai 2016 a en effet supprimé la limitation du nombre de mandat consécutifs.

La campagne présidentielle a été marquée par l'absence de débat. Le Parti de la renaissance islamique, acteur majeur de l'accord de réconciliation de 1997 après la guerre civile (1992-1997), a été banni de la vie politique en août 2015, avant d'être qualifié d'organisation terroriste par les autorités.

La lutte contre le radicalisme religieux est une priorité des autorités tadjikes. Ces dernières estiment que plus de mille de leurs ressortissants ont rejoint les rangs des organisations djihadistes en Irak et en Syrie. La situation économique fragile, la corruption et un système politique verrouillé ont pu constituer un terreau favorable au développement de l'islam radical.

La sécurité de la frontière avec l'Afghanistan est l'autre préoccupation majeure pour le Tadjikistan, qui partage 1 340 km de frontière avec son voisin. Le Tadjikistan s'inquiète de l'instabilité croissante en Afghanistan. L'attaque meurtrière en novembre 2020 d'un commissariat dans cette région a été revendiquée par des fundamentalistes d'origine tadjike.

Le retrait des troupes américaines d'Afghanistan aggrave le risque terroriste au Tadjikistan, mais le régime au pouvoir reste fortement mobilisé pour le maîtriser.

2. Une économie fragile

Le Tadjikistan est le pays le plus pauvre de la Communauté des États indépendants (CEI), avec un produit intérieur brut (PIB) estimé à 8 milliards de dollars, soit environ 870 dollars par habitant.

Si le pays a connu une croissance de 7,5% en 2019, son économie, déjà fragile, a ralenti sensiblement sous l'effet de l'épidémie de coronavirus.

La part des transferts des travailleurs tadjiks émigrés en Russie représentait près de 40% du PIB avant la crise sanitaire de 2020.

Le reste de l'économie est attaché au **secteur minier**, en particulier l'aluminium que produit l'entreprise d'État Talco, dont les revenus représentent plus de 35% du PIB tadjik.

Le pays, qui contrôle le plus grand fleuve centrasiatique (l'Amou-Daria), dispose d'un fort potentiel dans le secteur hydro-électrique. C'est pourquoi le Président Rahmon a lancé en 2016 la construction du barrage de Roghun, qui doit permettre à terme au Tadjikistan d'exporter de l'électricité vers le Pakistan et l'Afghanistan.

La part de l'agriculture dans le PIB diminue mais elle emploie toujours 46% de la population active.

Faiblement intégré aux flux économiques internationaux, le Tadjikistan accuse **une forte dépendance vis-à-vis de ses bailleurs de fonds**, constitués pour l'essentiel de la Chine, de la Russie, de la Turquie et des institutions financières internationales.

Le Tadjikistan reste un partenaire économique marginal de la France (155^{ème} partenaire, 176^{ème} client, 136^{ème} fournisseur). L'un des objectifs affichés par les Présidents, lors de la visite du Président Rahmon en novembre 2019, est le doublement de nos échanges.

II. UNE VOLONTÉ D'OUVERTURE

Conscient de la fragilité sécuritaire et économique du Tadjikistan, le Président tente d'ouvrir davantage son pays en direction de l'Europe et manifeste son souhait d'approfondir ses liens avec la France.

1. Un pays pris en étau entre la Russie et la Chine

Le Tadjikistan a pour partenaires clés la Russie et la Chine, tant sur le plan économique que militaire.

D'un point de vue économique, les transferts de fonds en provenance des travailleurs émigrés en Russie contribuerait à la subsistance de près de 70% des foyers tadjiks avant la crise sanitaire.

La Russie demeure le principal partenaire commercial du Tadjikistan en 2019 (23,3%), suivie du Kazakhstan (21,2%) et de la Chine (14,6%).

Néanmoins, **la dépendance économique du pays envers la Chine** est importante puisqu'elle détenait, fin 2019, 43% de la dette publique externe tadjike via la Banque d'exportation et d'importation de Chine. Elle s'impose aussi comme le principal investisseur étranger dans le pays, étant à l'origine de 71% de flux d'investissement directs étrangers (IDE) en 2019, loin devant la Russie (9%). Enfin, elle est un acteur essentiel du secteur minier tadjik : 80% de l'or extrait au Tadjikistan l'est par des entreprises sino-tadjikes, notamment « Zarafchon » détenue à 70% par le groupe chinois Zijin Mining.

Cette double dépendance du Tadjikistan à l'égard de la Russie et de la Chine comporte également un volet sécuritaire.

Le Tadjikistan accueille la 201^{ème} division russe d'infanterie motorisée. Il s'agit de la plus importante base militaire russe à l'étranger, regroupant entre 6 000 et 7 000 soldats. Par ailleurs, le Tadjikistan est membre de l'Organisation de Traité de sécurité collective (OTSC), alliance militaire dirigée par la Russie. Dans ce cadre, le Tadjikistan développe avec la Russie une coopération militaire sur la formation d'officiers tadjiks, sur la participation à des exercices communs et sur la livraison gratuite d'équipements russes.

L'intérêt stratégique de la Chine pour le Tadjikistan s'est récemment renforcé, notamment suite à l'aggravation de la situation en Afghanistan, dont elle est également riveraine. Des coopérations militaires se développent entre les deux États, symbolisés par la visite d'État du Président chinois Xi Jinping en juin 2019, sa deuxième visite d'État depuis 2014.

2. Le choix de la France

Le constat de cette double dépendance, économique et militaire, envers la Russie et la Chine, a poussé le Président Rahmon à **ouvrir davantage son pays vers l'Occident**, et en particulier vers la France, comme en témoigne sa première visite en France en novembre 2019, suivie rapidement d'une visite officielle en octobre 2021.

Cette dernière visite a permis d'adopter une feuille de route de développement et de coopération entre la France et le Tadjikistan, conformément aux engagements pris en 2019, avec **un important volet économique et une attention particulière apportée au secteur touristique**. En outre, les constructeurs aéronautiques (Airbus, ATR), les entreprises Total Eren et Auchan/Schiever sont déjà présents dans le pays et pourraient contribuer à renforcer nos liens économiques dans les prochaines années.

Le secteur touristique, mentionné largement dans la feuille de route adoptée en octobre, semble particulièrement prometteur. Un accroissement des flux touristiques, qui pourraient s'appuyer sur ce nouvel accord bilatéral, pourrait notamment intéresser nos entreprises spécialisées dans les infrastructures touristiques de montagne.

C'est dans ce contexte que le présent accord, dont la négociation est souhaitée par la Partie Tadjik depuis 2013, a été signé le 8 novembre 2019 à Paris, lors de la visite du Président tadjik.

TROISIÈME PARTIE : UN ACCORD BILATÉRAL CLASSIQUE EN MATIÈRE DE SERVICES AÉRIENS

Le présent accord reprend la majorité des clauses déjà présentes dans les accords bilatéraux usuels sur les services aériens signés par la France, lesquels sont très encadrés par le droit international et européen.

I. L'OCTROI RÉCIPROQUE DE DROITS AÉRIENS

À la suite d'un article 1^{er} qui définit les termes de l'accord, l'article 2 est consacré à la stipulation essentielle de ce type d'accord : **l'octroi réciproque des droits aériens, et fait référence aux cinq premières « libertés de l'air » reconnues par l'OACI (voir en annexe) :**

- droit de survol ;
- droit d'escale « à des fins non commerciales » (escale technique sans embarquement/débarquement de passagers ou de fret) ;
- droit accordé à 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 ;
- 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 ;
- 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.

L'article 2 mentionne une annexe « qui fait partie intégrante du présent accord ». Cette annexe autorise l'établissement de lignes aériennes, entre tous points (aéroports) français et tadjiks, avec des escales commerciales éventuelles, en tous points intermédiaires, et prolongation éventuelle vers tous points.

Enfin, cet article 2 exclut explicitement, comme c'est le cas de la plupart des accords aériens, le droit, pour un transporteur aérien d'une partie, d'embarquer sur le territoire de l'autre partie des passagers ou du fret à destination d'un autre point situé sur le territoire de cette autre partie (« droit de cabotage »).

II. LA DÉSIGNATION DES TRANSPORTEURS HABILITÉS ET LE RESPECT DE LA CONCURRENCE ÉQUITABLE

Dans la continuité de la Convention de Chicago qui affirme le principe de la souveraineté de l'État sur son espace aérien, **c'est aux États de désigner, une ou plusieurs entreprises de transport aérien pour exploiter les services aériens.** Cette clause est détaillée dans l'article 3 du présent accord.

De nos échanges avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et la Direction générale de l'aviation civile, il ressort que *« les transporteurs aériens désignés seront Air France côté français, et Somon Air et Tajik Air côté tadjik. Ces deux compagnies ne figurent pas sur la liste des compagnies aériennes interdites de vol dans l'Union européenne.*

Seules les compagnies se conformant à la clause de sécurité figurant dans l'accord peuvent être désignées. Si une compagnie tadjike déjà désignée devait, à un moment ou un autre, intégrer la liste noire européenne, les droits de trafic de la compagnie seraient retirés par la DGAC française avec effet immédiat. »

En effet, l'octroi des autorisations est soumis à des conditions, notamment, le transporteur désigné doit être établi sur le territoire de la partie qui le désigne et détenir une licence d'exploitation valide.

Un contrôle réglementaire effectif du transporteur doit en outre être exercé par l'État responsable de la délivrance du certificat de transporteur aérien.

Ces autorisations d'exploitation peuvent être révoquées ou suspendues dans des conditions précisées à l'article 4 du présent accord, l'objectif étant de sanctionner les transporteurs aériens qui ne rempliraient plus les critères de désignation.

Aux termes de l'article 19 de l'accord, les transporteurs aériens désignés ont l'obligation de soumettre leurs programmes d'exploitation pour approbation aux autorités aéronautiques de l'autre partie contractante dans un délai d'au moins quarante-cinq jours avant le début de l'exploitation.

Ces programmes doivent préciser notamment les horaires, la fréquence des liaisons, les types d'aéronefs ainsi que la configuration et le nombre de sièges mis à disposition du public.

Toute modification ultérieure doit également être soumise pour approbation.

Les compagnies conservent la liberté de fixer leurs tarifs (article 18), sous réserve qu'ils soient *« fixés à des niveaux raisonnables »*.

Les compagnies autorisées sont en outre habilitées à développer leurs activités commerciales, comme précisé à l'article 14 du présent accord : établissement de bureaux aux fins de la promotion et de la vente de leurs

services aériens, entrée et séjour sur le territoire de l'autre partie de leur personnel...

Le transfert des excédents de recettes est prévu à l'article 16.

Les compagnies ont également la capacité de conclure des accords de coopération commerciale (accords de réservation de capacité, de partage de codes...), y compris avec des transporteurs de pays tiers (article 15 du présent accord).

Enfin, dans la continuité du respect du droit communautaire, l'article 6 du présent accord prévoit explicitement le respect d'une « concurrence libre, équitable et sans distorsion ». À cette fin, les subventions ou aides publiques sont interdites et un dispositif de consultation entre les parties est prévu, pouvant déboucher sur une suspension des droits aériens.

III. LA GARANTIE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA SÛRETÉ AÉRIENNES

La notion de sûreté est liée à la prévention des actes illicites, tandis que la notion de sécurité, quant à elle, consiste à anticiper les accidents, donc contrairement à la sûreté, les problèmes non voulus et non prémédités.

Selon l'exposé des motifs :

*« L'article 10 du présent accord traite des questions relatives à la **sécurité de l'aviation**. Chaque partie peut demander, à tout moment, des consultations sur les normes de sécurité adoptées par l'autre partie et relatives aux installations aéronautiques, aux équipages, aux aéronefs et à leur exploitation.*

Ces consultations ont lieu dans un délai de trente jours à compter de la date de la demande. Si à l'issue des consultations, l'une des parties estime que les normes minimales de sécurité ne sont pas assurées par l'autre partie, elle peut décider de mesures correctives appropriées (suspension, modification ou révocation d'une autorisation d'exploitation).

Les aéronefs du transporteur aérien désigné peuvent par ailleurs faire l'objet d'inspections au sol pour autant que cela n'entraîne pas un retard déraisonnable.

*L'article 11 introduit l'obligation mutuelle de garantir la **sûreté de l'aviation civile** contre les actes d'intervention illicite. Les parties agissent dans le respect du droit international, des accords multilatéraux énumérés au paragraphe 1er de cet article et des dispositions relatives à la sûreté de l'aviation établies par l'OACI en annexe à la convention de Chicago. Les parties contractantes s'engagent à s'accorder mutuellement toute l'aide nécessaire pour prévenir les actes illicites dirigés contre la sécurité des aéronefs, de leurs passagers, équipages, des aéroports et des installations de navigation aérienne, ainsi que toute autre menace pour la sûreté de l'aviation civile. Si une partie contractante a des motifs raisonnables d'estimer que l'autre partie ne respecte pas les dispositions relatives à la sûreté de l'aviation, celle-ci peut demander des consultations immédiates. L'absence d'accord satisfaisant*

dans un délai de quinze jours après la demande de consultation constitue un motif pour retirer, révoquer ou limiter les conditions de l'autorisation d'exploitation ou les agréments techniques. »

Il s'agit là de l'application du droit international et européen, mentionné dans la première partie de ce rapport.

D'après nos échanges avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et la Direction générale de l'aviation civile concernant la situation au Tadjikistan, même si la menace terroriste doit être prise en compte, le secteur aérien n'a fait l'objet d'aucune attaque ou de projet d'attaque déclaré de la part des organisations terroristes présentes dans la région.

Les précisions suivantes nous ont été communiquées :

« Survol du Tadjikistan

À ce jour, le Tadjikistan ne figure pas dans la liste des pays recensés par la circulaire d'information aéronautique (AIC) française relative au survol des zones de conflit (dans sa version en vigueur en date du 4 novembre 2021) et il n'existe pas de menace avérée contre un aéronef survolant le Tadjikistan en altitude de croisière. En revanche, le Pakistan et l'Afghanistan voisins font tous deux l'objet de restrictions de survol.

Sûreté aéroportuaire et vols entrants

Le Tadjikistan dispose d'un aéroport international dans la capitale Douchanbé (code IATA : DYU, code OACI : UTDD). À quelques exceptions près, cet aéroport ne dessert que des destinations en Asie.

Aucune compagnie française n'effectuant de vol direct vers le Tadjikistan, la DGAC n'a pas effectué de mission d'évaluation de l'aéroport international de Douchanbé et ne dispose donc pas d'informations sur son niveau de sûreté. Une telle mission d'évaluation pourrait toutefois être envisagée si une ligne directe devait être ouverte entre la France et le Tadjikistan. »

IV. LES REDEVANCES D'USAGE, LES EXEMPTIONS DE DROITS DE DOUANE ET DE TAXE

L'article 12 de l'accord aérien avec le Tadjikistan précise les caractéristiques des **redevances d'usage** pouvant être perçues par les autorités ou organismes compétents au titre de l'utilisation des installations et services aéroportuaires et des installations de sécurité, de sûreté et de navigation aérienne. Elles doivent être justes, raisonnables, non discriminatoires et faire l'objet d'une répartition équitable entre catégories d'usagers. Elles peuvent en outre refléter une part équitable du coût total supporté pour la mise à disposition des installations et services aéroportuaires.

L'article 13 du présent accord détaille les cas d'**exemption**, sur la base de la réciprocité, **de droits de douane, d'impôts, de droits, de frais d'inspection et de redevances** sur l'équipement normal des aéronefs, les carburants, des lubrifiants et des provisions de bord, à condition que ces équipements et fournitures restent à bord de l'aéronef.

Ces exemptions sont conformes aux pratiques courantes en matière fiscale et douanière vis-à-vis des compagnies aériennes sur le territoire français. **Ces dispositions figurent traditionnellement dans les accords de services aériens bilatéraux** conclus par la France, conformément aux principes définis par la convention dite de « Chicago » de 1944.

Il est toutefois légitime de **s'interroger sur la perpétuation de cette exemption**, alors que la lutte contre le réchauffement climatique est devenue une priorité mondiale et que la contribution du secteur aérien aux émissions de gaz à effet de serre est estimée entre 2 et 5 % du total mondial.

Dans une communication à la Commission des Finances du Sénat de 2016¹, la Cour des Comptes précise :

*« Même si le transport aérien n'était pas au programme des négociations, l'ouverture de la conférence mondiale sur le climat récemment organisée à Paris (COP21) a eu pour effet de rappeler que les compagnies aériennes sont, pour des raisons historiques résultant des négociations de la convention de Chicago sur l'aviation civile dans les années 40, exonérées de toute taxe sur le kérosène. Pour faciliter l'essor de ce mode de transport et le développement des liaisons internationales, une série d'accords bilatéraux relatifs aux services aériens a été signée ; parmi les clauses de ces accords figure l'exemption de toute taxe pour le carburant destiné aux vols internationaux, répondant aux exigences de l'article 24 de la convention de Chicago. Aujourd'hui, la taxation de ce carburant supposerait la renégociation de ces accords. **Les pays européens ont proposé, à plusieurs reprises, cette solution lors des assemblées générales de l'OACI, mais ils n'ont jamais pu obtenir un consensus.** En France, l'avion est ainsi le seul moyen de transport fonctionnant à l'énergie fossile exempté de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE). Au total, l'exonération de la TICPE pour l'aviation représente un manque à gagner pour l'État de 3,5 Md€/an pour les vols au départ et à l'arrivée du territoire français (1,3 Md€ pour les vols intérieurs). »*

Interrogés à ce sujet, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et la Direction générale de l'aviation civile nous ont indiqué que, même si l'OACI est engagée en matière de protection du climat et qu'elle envisage d'adopter un objectif à long-terme de neutralité carbone, *« il sera toutefois extrêmement difficile de réviser la Convention de Chicago sur ce point »*.

¹ L'État et la compétitivité du transport aérien – Un rôle complexe, une stratégie à élaborer-Communication à la commission des Finances du Sénat, à l'occasion du rapport d'information n°32 (2016-2017) relative à l'action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien.

En revanche, **la réflexion est davantage avancée au niveau européen** : dans le document « *fit for 55* » de la Commission européenne de juillet 2021, qui comprend treize propositions pour adapter le cadre réglementaire européen « climat-énergie » au relèvement de l'objectif climatique de l'Union pour 2030, quatre d'entre elles concernent directement le secteur aérien, dont en particulier la révision de la directive sur la taxation de l'énergie, pour introduire la taxation obligatoire du kérosène sur les liaisons intra-UE, en l'alignant progressivement sur la fiscalité du transport routier.

En tout état de cause, la France ne pourrait pas, unilatéralement, remettre en cause ces exemptions fiscales, sans risquer de mettre à mal le secteur de l'aviation civile français. C'est au niveau international que de telles évolutions doivent être décidées.

V. LES DISPOSITIONS FINALES

L'accord se conclut par des dispositions traditionnelles, relatives aux éventuelles **consultations** entre les Parties (article 22) et **au règlement des différends**, par le biais d'un recours à un tribunal arbitral, tel qu'il est d'usage dans ce type d'accord.

Enfin, concernant **l'entrée en vigueur de cet accord**, le Tadjikistan ayant accompli ses procédures internes, elle interviendra après le processus d'approbation par le Parlement français, le Sénat étant saisi en premier.

CONCLUSION

Après un examen attentif des stipulations de cet accord, **la commission a adopté ce projet de loi** autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan sur les services aériens.

Ces accords, conformes aux normes internationales et européennes, fixent un cadre stable nécessaire au développement des services aériens entre la France le Tadjikistan, même si, à ce jour, les compagnies françaises n'ont pas exprimé de souhait de desservir en direct le Tadjikistan.

Cet accord permettra aussi, ainsi que le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et la Direction générale de l'aviation civile l'ont précisé, *« aux compagnies françaises de réaliser des opérations de partages de codes avec des transporteurs de pays tiers, ainsi qu'une ouverture suffisante du tableau des routes, pour permettre à Air France de desservir indirectement le pays via Amsterdam avec KLM, la compagnie en ayant exprimé le souhait. Un tel partenariat demeurant à ce stade à l'état de pré-projet, aucune estimation chiffrée ne peut être avancée. »*

De plus, le renforcement de notre partenariat dans le secteur aéronautique pourrait avoir des retombées intéressantes pour les industriels français.

Enfin, le développement du secteur touristique au Tadjikistan, souhaité par les autorités de cet État, pourrait faire évoluer la donne, en renforçant notre coopération en la matière, et en rendant plus attractive l'existence d'une ligne directe entre Paris et Douchanbé.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 8 décembre 2021, sous la présidence de M. Philippe Paul, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Bernard Fournier sur le projet de loi n° 58 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan sur les services aériens.

M. Philippe Paul, président. – Nous examinons à présent le projet de loi n°58 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan sur les services aériens, sur le rapport de notre collègue Bernard Fournier.

M. Bernard Fournier, rapporteur. – Ce texte nous amène à évoquer le contexte au milieu du siècle dernier. La seconde Guerre mondiale constitue un puissant catalyseur du développement technique des aéronefs, mais la mise en place du secteur de l'aviation civile se heurte à beaucoup d'obstacles tant politiques que techniques.

Après avoir organisé diverses consultations avec leurs principaux alliés, les États-Unis invitent 55 États à participer à une conférence internationale sur l'aviation civile à Chicago en 1944.

C'est ainsi que la Convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944 (dite « Convention de Chicago ») a été adoptée et que l'Organisation de l'aviation civile internationale, agence spécialisée de l'ONU, a été créée, en vue de coordonner et de réguler le réseau naissant de transport aérien mondial.

La Convention a été révisée 9 fois et comprend aujourd'hui 193 États parties.

L'article 1^{er} de la cette convention souligne que chaque État dispose d'une souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien situé au-dessus de son territoire. L'article 6 indique qu'aucun service international régulier ne peut être effectué au-dessus ou à l'intérieur d'un État sans autorisation.

Afin de permettre l'exploitation de services aériens internationaux réguliers, les États doivent négocier bilatéralement des accords aériens qui viennent préciser les droits de trafic octroyés aux entreprises de transport aérien désignées par chaque partie contractante, ainsi que le droit de survol du territoire de l'autre partie sans atterrir et le droit d'effectuer des escales à des fins non commerciales.

Cette convention, qui a été complétée par d'autres accords, constitue le socle du droit international en la matière. Un droit communautaire s'est aussi développé, au début des années 2000, principalement relatif au respect de la libre concurrence entre opérateurs européens.

En ce qui concerne l'accord dont notre commission est saisie, il présente, sur le plan juridique, tous les standards requis, en matière de sécurité, de sûreté et de concurrence loyale.

C'est à la demande répétée des autorités tadjikes que les négociations se sont tenues à Douchanbé le 25 juin 2019, sans soulever de difficultés particulières.

Le Tadjikistan est un pays montagneux d'Asie centrale, riverain notamment de l'Afghanistan, sans accès à la mer, comptant 9 millions d'habitants. C'est aussi le pays le plus pauvre de la Communauté des États indépendants.

Il est dirigé par le président Emomali Rahmon, au pouvoir depuis 1994, très mobilisé contre l'Islam radical.

Son pays étant largement dépendant de la Russie et de la Chine, tant d'un point de vue économique que sécuritaire, le Président Rahmon a manifesté le souhait de l'ouvrir davantage vers l'Occident.

Dans la poursuite de cet objectif, il a privilégié les relations avec la France, en y effectuant deux visites officielles en novembre 2019, puis, en octobre 2021, complétées par l'adoption de feuilles de route pour le développement de la coopération entre le Tadjikistan et la France.

Le Président Rahmon souhaite développer le tourisme de montagne, ce qui pourrait, à terme, rendre plus attractif le projet d'établissement d'une ligne directe entre Paris et Douchanbé.

En outre, les constructeurs aéronautiques (Airbus, ATR), les entreprises Total Eren et Auchan/Schiever sont déjà présents dans le pays et pourraient contribuer à renforcer nos liens économiques dans les prochaines années.

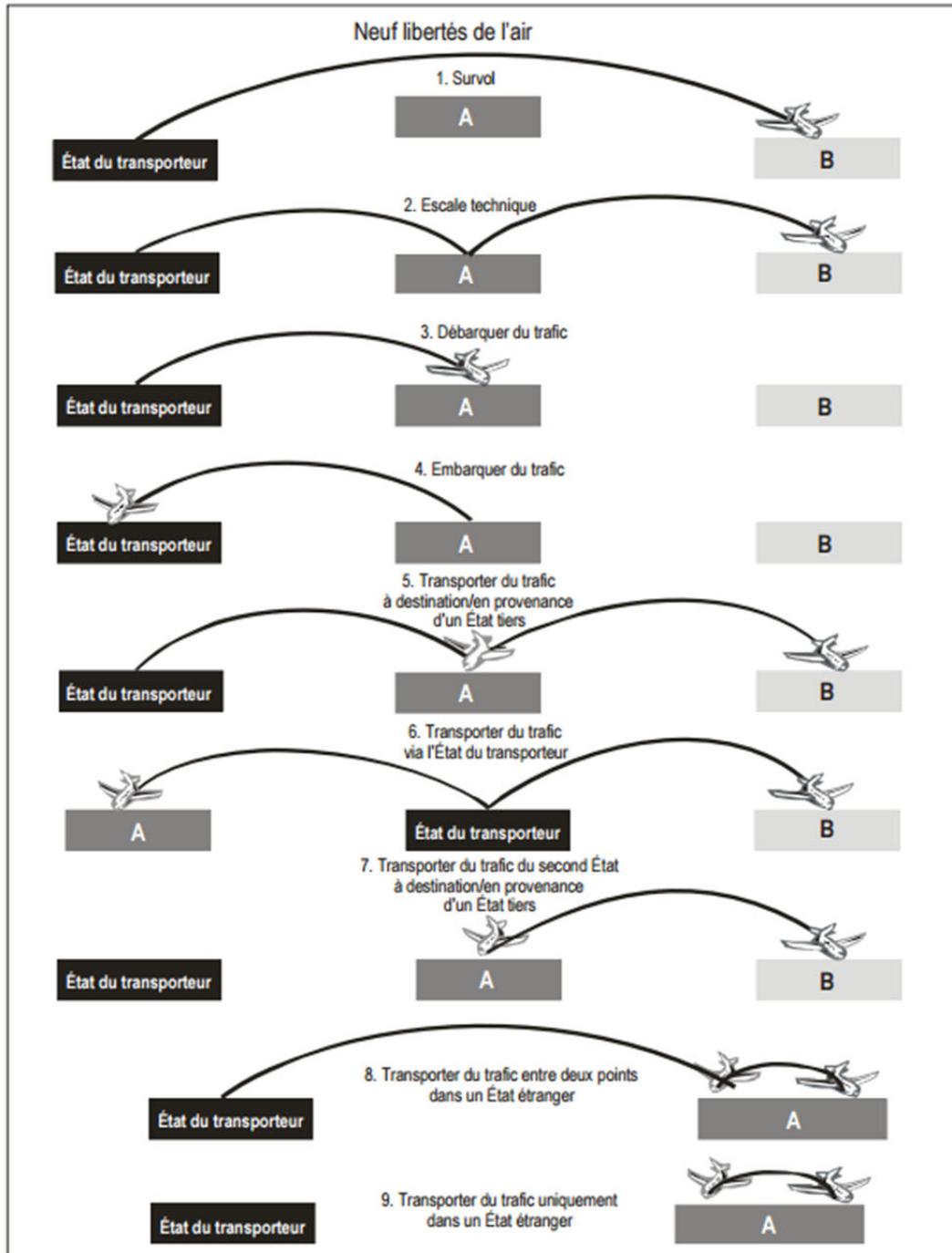
Dans ce contexte, je recommande l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier.

L'examen en séance publique au Sénat est prévu le mercredi 15 décembre 2021, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

ANNEXE : LES NEUF LIBERTÉS DE L'AIR

Source : Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)



LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Pour le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :

- Charles Nicolai, Rédacteur, Sous-direction des secteurs stratégiques, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ;
- Philippine Brygo, Rédactrice, Asie centrale (Tadjikistan/Ouzbékistan/Kirghizstan), Direction générale des affaires politiques ;
- Charline Thiéry, Rédactrice, Mission des accords et traités, Direction des Affaires juridiques, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Pour la Direction générale de l'aviation civile :

- Emmanuel Vivet, Sous-directeur des services aériens, Direction générale de l'aviation civile ;
- Baptiste Lorentz, Négociateur des accords bilatéraux sur les services aériens, Direction générale de l'aviation civile.