

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord sur le transport aérien entre le Canada
et la Communauté européenne et ses Etats membres

NOR: MAEJ1125422L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs de l'accord

« L'accord relatif au transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada » de 1976 modifié, publié au journal officiel du 6 avril 1977 (décret n° 77-380 du 28 mars 1977), fixe le cadre juridique pour le transport aérien entre la France et le Canada.

Les relations aériennes entre le Canada et les autres Etats membres de l'Union européenne sont également régies par ce type d'accords bilatéraux. Fin 2006, seuls huit Etats membres n'avaient pas conclu de tels accords avec le Canada (Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Slovaquie et la Slovénie).

Le cadre bilatéral est habituellement utilisé pour fixer un cadre juridique au transport aérien international. Cependant, les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes du 5 novembre 2002 relatifs à des accords bilatéraux entre certains Etats membres de la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique, arrêts dits de "Ciel ouvert"¹, ont marqué l'émergence d'une politique extérieure de l'Union européenne dans le domaine de l'aviation.

Dans sa communication "Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté"², la Commission européenne a défini les priorités de cette politique : des accords de transport aérien ciblés avec, d'une part, les pays de la politique européenne de voisinage et, d'autre part, les partenaires clés de l'Union européenne comme le Canada.

¹ 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.

² COM(2005) 79 final, du 11.03.2005

Ces accords négociés par la Commission au nom de l'Union et de ses Etats membres se substituent aux accords bilatéraux traditionnels ; ils ont pour objet principal d'ouvrir les marchés et d'encourager les investissements tout en garantissant des conditions de concurrence loyale et des normes élevées pour le transport aérien, notamment dans les domaines de la sécurité, de la sûreté et de la protection de l'environnement.

De tels accords ont déjà été signés avant le Canada : l'accord multilatéral sur la création d'un espace aérien commun européen (EACE) en mai 2006³, l'accord euroméditerranéen relatif aux services aériens avec le Maroc en décembre 2006 et l'accord de transport aérien avec les Etats-Unis d'Amérique en avril 2007. La France a d'ores et déjà procédé à la ratification de ces trois accords.

En octobre 2007, suite à la recommandation de la Commission « Définir une politique communautaire en matière d'aviation civile avec le Canada »⁴, le Conseil a autorisé la Commission à entamer des négociations avec le Canada en vue de la conclusion d'un accord global dans le domaine des transports aériens.

Cet accord devait rétablir la sécurité juridique qui n'était plus garantie par les accords bilatéraux depuis les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes de 2002 évoqués *supra*. Les accords bilatéraux de certains Etats membres prévoient des conditions restrictives pour la désignation des transporteurs aériens fondées sur leur nationalité économique (un Etat membre ne peut désigner que les seules compagnies aériennes détenues et contrôlées par des intérêts nationaux) que la Cour a jugées illégales car contraires à la liberté d'établissement. L'accord européen devait donc, en tout premier lieu, rétablir la sécurité juridique et, plus largement, permettre à toute compagnie aérienne de l'Union européenne de fournir des services entre n'importe quel point de l'Union et le Canada, indépendamment de sa nationalité économique.

Sur un plan économique, la Commission européenne avançait dans sa communication que les accords bilatéraux existants ne permettaient pas aux compagnies aériennes, aux passagers et aux chargeurs de profiter pleinement des avantages offerts par des marchés ouverts. La Commission estimait également que ces accords présentaient de grandes disparités entraînant des déséquilibres et des inégalités dans les perspectives offertes aux transporteurs communautaires. L'accord européen avec le Canada devait donc libéraliser et uniformiser l'accès au marché en supprimant notamment les restrictions relatives au nombre de compagnies désignées, à la capacité offerte, à la définition des routes entre l'Union et le Canada et à certains droits de trafic.

L'accord devait également instaurer les conditions d'une coopération et d'une convergence réglementaire, notamment dans les domaines de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement, pour assurer des standards élevés pour le transport aérien entre l'Union et le Canada et mettre en place les conditions d'une concurrence loyale.

³ L'EACE est un accord multilatéral entre les 27 Etats membres de l'Union, l'Albanie, la Bosnie et Herzégovine, la Croatie, l'Islande, la Macédoine, le Monténégro, la Norvège, la Serbie et la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo

⁴ Communication de la Commission du 9 janvier 2007 - COM (2006) 871 final

Enfin, la recherche d'un accord européen avec le Canada était la conséquence logique de l'accord de transport aérien signé en 2007 avec les Etats-Unis d'Amérique en permettant de moderniser et de libéraliser le cadre du transport aérien entre l'Union européenne et la majeure partie du continent nord américain.

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Les conséquences attendues de l'accord européen avec le Canada sur le transport aérien ont été évaluées par la Commission à l'échelle de l'Union européenne, les transporteurs européens étant libres de fournir des services entre n'importe quel point de l'Union et le Canada indépendamment de leur nationalité. La Commission s'est appuyée sur une étude économique réalisée par un cabinet indépendant pour étayer sa communication de 2007 recommandant au Conseil de l'autoriser à ouvrir des négociations avec le Canada.

▪ Les conséquences politiques de l'accord européen :

Le Canada est depuis longtemps un proche partenaire politique de l'Union, un accord cadre de coopération commerciale et économique entre les Communautés européennes et le Canada ayant été signé dès 1976. Un accord de libre échange est en cours de négociation.

Le Canada est également un partenaire privilégié dans le domaine de l'aviation, notamment avec la signature en mai 2009 d'un accord dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile prévoyant l'acceptation réciproque des agréments et des essais concernant la navigabilité des aéronefs, la protection de l'environnement, les installations d'entretien des aéronefs et le maintien de la navigabilité⁵.

L'accord européen sur le transport aérien renforce les liens avec un pays où le secteur aérospatial a une longue tradition, le constructeur aéronautique canadien Bombardier étant l'un des deux principaux constructeurs mondiaux d'avions à réaction régionaux.

▪ Les conséquences économiques, financières et sociales de l'accord européen :

L'accord européen de transport aérien avec le Canada prévoit une ouverture progressive des marchés et de l'investissement qui devrait se traduire par une augmentation sensible du trafic aérien et la possibilité pour les transporteurs aériens européens d'opérer sur de nouveaux marchés.

En 2010, 9,3 millions de passagers ont été transportés entre le Canada et l'Union européenne retrouvant ainsi un niveau de trafic comparable à celui précédant la crise subie par le secteur en 2008-2009. L'Union européenne est le second partenaire du Canada pour le transport aérien de passagers après les Etats-Unis d'Amérique alors que, pour les transporteurs européens, le Canada est le cinquième plus grand marché en terme de capacité de sièges offerte et également l'un des marchés long-courrier les plus importants.

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:153:0011:0028:FR:PDF>

Les principaux moteurs de croissance du marché entre le Canada et l'Union européenne sont le tourisme, représentant près de la moitié des passagers, et les liens d'affaires et de commerce. Le trafic entre le Canada et la France, en croissance régulière et faiblement impacté par la crise de 2008-2009 (+ 12 % en 2007, + 7 % en 2008, -2,2 % en 2009 et + 5,9 % en 2010), représentait près de 2 millions de passagers en 2010 soit le deuxième marché le plus important parmi les Etats membres après le Royaume-Uni avec 3,2 millions de passagers transportés.

Pour la Commission, l'ouverture des marchés devrait s'accompagner de l'accroissement de l'offre (nombre de routes entre l'Union européenne et le Canada, fréquence des services), d'une concurrence accrue permise notamment par la fin des restrictions limitant le nombre de compagnies aériennes autorisées à opérer et, en conséquence, d'une baisse des tarifs qui se traduirait par une augmentation du nombre de passagers.

La Commission estime à 9 millions le nombre de passagers supplémentaires dans les cinq ans qui suivront l'ouverture des marchés dont 500 000 dès la première année ; la réduction des tarifs escomptée devrait permettre de faire économiser au moins 72 millions d'euros aux consommateurs. L'augmentation du trafic entre l'Union et le Canada devrait également permettre la création de 3 700 emplois au terme de la première année.

La libéralisation de l'investissement devrait se traduire à terme par la possibilité pour des investisseurs européens de détenir et contrôler des transporteurs aériens canadiens et réciproquement. Cette opportunité relève de la stratégie d'entreprise dans un univers où les fréquents regroupements permettent des économies d'échelle et ouvrent l'accès à des marchés jusqu'alors non économiquement viables.

L'accord sur le transport aérien entre le Canada et la Communauté européenne et ses Etats membres organise la progressivité de l'ouverture du marché en corrélation avec la libéralisation de l'investissement : quatre étapes, liées à l'évolution de la législation canadienne dans le domaine de l'investissement, sont définies. La réglementation européenne, quant à elle, prévoit d'ores et déjà la possibilité pour des intérêts étrangers de détenir et contrôler des transporteurs aériens européens, si un accord avec un pays tiers le prévoit et sous réserve de réciprocité (règlement R 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté).

L'actuelle législation canadienne limite à 25 % la détention et le contrôle des transporteurs canadiens par des intérêts étrangers ; un processus législatif est engagé au Canada pour porter cette limitation à 49 %. Ces seuils correspondent aux phases 1 et 2 de l'accord. En troisième phase, les modifications législatives au Canada devront permettre aux ressortissants européens d'établir une entreprise de transport aérien sur le territoire canadien, soit le droit d'y établir une filiale ou d'y créer une compagnie aérienne. L'ouverture complète des marchés sera atteinte lorsque les compagnies aériennes canadiennes et européennes pourront être détenues et contrôlées par des intérêts des deux Parties.

L'importance d'examiner les conséquences sociales de la mise en œuvre de cet accord est reconnue, un article spécifique étant dédié aux « questions d'emplois ». Il est prévu de pouvoir demander une réunion du comité mixte mis en place par l'accord pour discuter des questions liées à cette problématique.

- Les conséquences environnementales de l'accord européen :

La prise en compte des effets de l'aviation civile internationale sur l'environnement a été l'une des priorités des négociateurs de la Commission relayant les préoccupations de nombreux Etats membres de l'Union européenne dont la France.

L'accord européen de transport aérien avec le Canada, dans un article dédié à l'environnement, reconnaît l'importance de protéger l'environnement dans le cadre de l'élaboration de la politique aéronautique internationale et de sa mise en œuvre afin de limiter les nuisances du développement du transport aérien sur l'environnement. L'intégration d'une telle disposition dans ce type d'accord marque une avancée certaine de la politique de l'Union européenne qui fait figure de précurseur en la matière.

La volonté de collaborer dans ce domaine et la reconnaissance de la pertinence d'une approche multilatérale pour étudier les effets du transport aérien sur l'environnement sont les premiers éléments visibles de cette déclaration de principe. Mais surtout, les dispositions négociées préservent le droit des parties de prendre et d'appliquer des mesures appropriées pour agir sur les incidences environnementales du transport aérien, ce qui autoriserait l'application de la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil qui intègre les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre⁶.

Les dispositions de l'accord relatives à l'environnement traduisent également le nécessaire équilibre avec une approche économique du sujet, les mesures adoptées par l'une des parties à l'accord pouvant potentiellement avoir des répercussions négatives sur les droits garantis aux transporteurs aériens de l'autre partie.

- Les conséquences juridiques de l'accord européen :

De la pratique des accords bilatéraux aux accords européens :

Le système des accords bilatéraux qui fixent le cadre juridique des transports aériens internationaux résulte de la Convention relative à l'aviation civile internationale, ouverte à la signature le 7 décembre 1944, notamment de l'article premier qui rappelle que chaque Etat dispose de *"la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire"* combiné à l'article 6 prévoyant qu'*"aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un Etat contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit Etat conformément aux conditions de cette permission ou autorisation"*.

Par huit recours distincts, tous déposés en décembre 1998, la Commission européenne a assigné devant la Cour de justice des Communautés européennes le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne pour divers manquements résultant de la conclusion de ce type d'accords bilatéraux avec les Etats-Unis d'Amérique en matière de transport aérien, estimant notamment que la Communauté disposait d'une compétence exclusive pour conclure de tels accords et avançant que certaines dispositions des accords conclus contrevenaient au droit des traités ou empiétaient sur la compétence communautaire.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:008:0003:0021:fr:PDF>

Si la Cour n'a pas donné raison à la Commission sur la question de la compétence exclusive de la Communauté pour conclure des accords de transport aérien, la Cour a estimé que les conditions imposées dans les accords bilatéraux relatives à la désignation des entreprises de transport aérien autorisées entravaient le principe de la liberté d'établissement consacré par les traités européens. En effet, ces accords bilatéraux prévoyaient que seuls les transporteurs aériens détenus et contrôlés par des intérêts d'une partie à l'accord pouvaient être désignés par ladite partie, excluant de facto les transporteurs aériens des autres Etats membres même si ces transporteurs étaient établis sur le territoire de l'Etat membre partie à l'accord. Par ailleurs, la Cour a reconnu que les dispositions tarifaires relatives aux vols intracommunautaires et les dispositions relatives aux systèmes informatisés de réservation (les SIR) contenus dans les accords bilatéraux relevaient de la compétence exclusive de la Communauté.

Prenant acte des arrêts de la Cour, le Conseil "Transports, télécommunications et énergie" du 5 juin 2003 a adopté une décision autorisant la Commission à négocier un accord communautaire avec les Etats-Unis d'Amérique visant à établir une espace aérien sans frontière avec l'Union européenne qui remplacerait les accords bilatéraux existants et résoudrait les problématiques juridiques soulignés par la Cour.

Le Conseil de juin 2003 a également pris une décision autorisant la Commission à négocier des accords communautaires avec tout pays tiers en vue de remplacer certaines dispositions des accords bilatéraux, notamment relatives aux conditions de désignation des transporteurs aériens par les Etats membres. Ces accords sont communément appelés "accords horizontaux" dans la mesure où ils concernent les accords bilatéraux de l'ensemble des Etats membres avec un pays tiers à l'Union.

Enfin, le Conseil a arrêté une approche générale concernant la négociation, par les Etats membres, d'accords bilatéraux avec des pays tiers et organisant leur mise en œuvre. Le règlement 847/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les Etats membres et les pays tiers a concrétisé ces principes⁷.

Dès lors, deux usages coexistent pour définir le cadre du transport aérien international entre les Etats membres de l'Union et des pays tiers : les traditionnels accords bilatéraux dont le modèle a été amendé pour respecter les arrêts de la Cour et les accords européens pour lesquels l'ouverture de négociation est autorisée par le Conseil en fonction de la politique extérieure de l'aviation définie par l'Union. Compte tenu de la répartition des compétences, ces derniers sont des accords mixtes auxquels l'Union et ses Etats membres sont parties.

Les arrêts de la Cour de 2002 n'ont pas reconnu à la Communauté une compétence exclusive pour conclure des accords internationaux de transport aérien : l'exemption de certaines taxes sur le territoire national, les modalités d'accès et de résidence sur le territoire ou l'octroi de droits de trafic sont, par exemple, de la compétence exclusive des Etats membres ; comme indiqué *supra*, la Cour a indiqué que la fixation des tarifs pour les vols intracommunautaires ou les dispositions relatives aux SIR relevaient de la compétence communautaire. Enfin, si l'Union est d'ores et déjà intervenue pour fixer des règles dans de nombreux domaines du transport aérien (accès au marché, sécurité, sûreté, navigation aérienne, environnement, social, protection des consommateurs...) la compétence est le plus souvent partagée dans ces domaines comme l'illustre la sûreté, sujet sensible pour lequel l'Union édicte des règles que les Etats membres sont, dans certains cas, libres de renforcer.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:195:0003:0006:FR:PDF>

De l'accord bilatéral franco-canadien à l'accord sur le transport aérien entre le Canada et la Communauté européenne et ses Etats membres :

L'accord sur le transport aérien entre le Canada et la Communauté européenne et ses Etats membres suspend ou abroge les dispositions pertinentes des accords bilatéraux.

En l'occurrence, pour la France il suspend, pour la partie du territoire français où s'appliquent les traités européens, c'est-à-dire le territoire métropolitain, la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, et Saint-Martin, les dispositions de l'accord relatif au transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada de 1976 modifié.

En revanche, l'accord bilatéral entre la France et le Canada continue à s'appliquer pour les parties du territoire français non couvertes par les traités sur l'Union européenne, à savoir la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, les îles Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

Les conséquences juridiques de l'accord avec le Canada sont donc identiques à celles des accords similaires d'ores et déjà ratifiés par la France, comme l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (loi n° 2007-306 du 5 mars 2007) ou l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats-Unis d'Amérique, d'autre part (loi n° 2008-325 du 7 avril 2008

En outre, la ratification de cet accord ne devrait nécessiter aucune modification du droit interne.

- Les conséquences administratives de l'accord européen :

En cohérence avec l'ouverture des marchés, l'accord sur le transport aérien entre le Canada et la Communauté européenne et ses Etats membres allège les procédures administratives pour les Etats et pour les transporteurs aériens. La désignation des entreprises de transport aérien par voie de note diplomatique prévue dans l'accord bilatéral est supprimée ce qui accroît la réactivité des compagnies aériennes.

III. - Historique des négociations

Le Conseil « Transport, télécommunication et énergie » des 1^{er} et 2 octobre 2007 a adopté la décision autorisant la Commission à ouvrir des négociations avec le Canada en vue de conclure un accord global de transport aérien. Cette décision faisait suite à la communication de la Commission du 9 janvier 2007 « Définir une politique communautaire en matière d'aviation civile vis-à-vis du Canada ».

Les négociations entre le l'Union européenne et le Canada ont commencé fin novembre 2007. Le sommet Union européenne-Canada, organisé par la Présidence française de l'Union européenne le 17 octobre 2008, a permis de confirmer l'attachement des deux parties à une conclusion rapide des négociations.

Ce but a été atteint à Londres le 30 novembre 2008 lors d'une cinquième session de négociations.

IV. - Etat des signatures et ratifications

L'accord a été signé à Bruxelles le 17 décembre 2009, suite à la décision du 30 novembre 2009 (décision 2010/417/CE) du Conseil et des représentants des Gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relative à la signature et à l'application provisoire.

D'ores et déjà, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, les Pays-Bas, le Portugal, la Pologne, la Suède et la Slovénie ont notifié au Secrétariat général du Conseil l'achèvement de leurs procédures internes de ratification.

V. - Déclarations ou réserves

Sans