

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre
l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Arménie,
d'autre part et de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre
l'Union européenne et ses États membres, d'une part,
et l'Ukraine, d'autre part

NOR : EAEJ2404259L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

La Commission européenne a initialement développé avec les pays tiers des accords horizontaux¹ de transport aérien, les droits de trafic étant aux mains des Etats membres². La clause de désignation³ contenue dans ces accords permettait que dès lors qu'un pays de l'Union européenne avait conclu un accord avec un pays tiers, alors un transporteur aérien de toute autre pays pouvait bénéficier de ces dispositions. La Commission européenne a ensuite développé des accords globaux de transports aériens⁴. Ceux-ci se regroupent en diverses catégories.

¹ L'Union européenne a des accords horizontaux de transport aérien en vigueur avec les pays suivants : Albanie, Australie, Azerbaïdjan, Brésil, Chine, Corée du Sud, Emirats arabes unis, Inde, Japon, Kirghizstan, Liban, Macao, Malaisie, Maldives, Mexique, Mongolie, Népal, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Panama, Paraguay, Singapour, Sri Lanka, Viet Nam et avec les Pays de l'Union économique et monétaire ouest africaine. Ils sont accessibles via le site eur-lex (Liste des conventions signées dans le domaine aérien entre l'UE et des Etats tiers)

² Article 4 du TFUE inscrivant les transports au nombre des compétences partagées et arrêts de la CJUE 5 novembre 2002 dans les 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 précisant les compétences exclusives à la Communauté européenne dans l'aérien.

³ Pour exemple au 6^e considérant et à l'article 2 de l'accord horizontal entre l'Union européenne et le gouvernement de la République populaire de Chine sur certains aspects des services aériens du 22 mai 2019.

⁴ L'Union européenne a des accords globaux de transport aérien avec le Canada, les Etats-Unis, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Maroc, la Moldavie, la Suisse, et les Etats couverts par l'espace économique européen (Albanie, Macédoine du Nord, Bosnie-Herzégovine, Islande, Monténégro, Norvège, Serbie – Kosovo).

L'objet des accords avec les pays du voisinage est de créer des « *espaces aériens communs* »⁵ en ouvrant progressivement les relations aériennes entre l'Union européenne et le pays tiers, sous condition de la reprise par cet État d'une part substantielle de l'acquis communautaire en matière de transport aérien.

Afin d'assurer une concurrence équitable entre les transporteurs de l'Union européenne et ceux issus de pays tiers, et d'atténuer l'impact environnemental des services de transports, ces accords permettent de garantir des standards élevés dans les domaines de la sécurité, de la sûreté, de la gestion du trafic aérien ainsi que l'application des certaines règles communautaires en matière d'environnement, d'accès au marché, de protection des consommateurs et de temps de travail pour les professionnels du transport aérien, tout en libéralisant les marchés des services aériens entre les territoires des États membres de l'Union européenne.

L'Union européenne a conclu depuis 2006 des accords de transport aérien relevant de cette catégorie avec les Balkans occidentaux⁶, le Maroc⁷, la Géorgie⁸, la Jordanie⁹, la Moldavie¹⁰ et Israël¹¹. Pour les pays de l'espace économique européen (Norvège, Islande, Liechtenstein) et la Suisse, les accords prévoient que lorsqu'ils auront appliqué tout l'acquis communautaire, ils feront partie du marché intérieur de l'aviation de l'Union européenne et leurs transporteurs jouiront alors des mêmes droits que ceux des transporteurs des États membres.

Les accords globaux de transport aériens avec les partenaires clefs prévoient une ouverture du marché (exemple : échange de droits de trafic – généralement la possibilité à terme de vols directs illimités pour les passagers) avec un niveau minimal de règles communes destinées à assurer une équité entre les transporteurs. Les domaines couverts sont souvent la sécurité, la sûreté, l'environnement, la concurrence et des aides d'État, le social afin de garantir un cadre concurrentiel équitable aux transporteurs aériens européens du pays tiers. L'Union européenne a actuellement conclu ce type d'accord avec les États-Unis¹² et le Canada¹³. Se rapprochent de ce type d'accord les dispositions aériennes de l'accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni¹⁴ dans le cadre du Brexit.

⁵ Un espace aérien commun est fondé sur le libre accès au marché, la liberté d'établissement, des conditions de concurrence équitables et des règles communes, notamment dans les domaines de la sécurité, de la sûreté, de la gestion du trafic aérien, de l'environnement et en matière sociale.

⁶ Accord multilatéral entre la Communauté européenne et ses États-Membres, la république d'Albanie, l'ancienne république yougoslave de Macédoine, la Bosnie-et-Herzégovine, la république de Bulgarie, la république de Croatie, la république d'Islande, la république du Monténégro, le royaume de Norvège, la Roumanie, la république de Serbie, et la mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo sur la création d'un espace aérien commun européen.

⁷ Accord entre la Communauté européenne et le royaume du Maroc sur certains aspects des services aériens.

⁸ Accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part.

⁹ Accord euroméditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie d'autre part.

¹⁰ Accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Moldavie, d'autre part.

¹¹ Accord euroméditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de l'État d'Israël d'autre part.

¹² Accord de transport aérien entre la communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États Unis d'Amérique d'autre part.

¹³ Accord sur le transport aérien entre le Canada et la communauté européenne et ses États membres.

¹⁴ Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part.

Avertissement concernant les données relatives à l'accord aérien avec l'Ukraine : concernant l'Ukraine, les études d'impacts disponibles sont anciennes, et incluaient alors de surcroît la Crimée. Du fait de l'invasion de l'Ukraine par la Russie démarrée en février 2022, il est désormais impossible de disposer de projections fiables. En effet, les conséquences sur l'industrie et les installations aériennes ukrainiennes ainsi que les mouvements de population engendrés par le conflit, tout comme le temps que prendra la restauration de l'économie ukrainienne, ne peuvent à ce stade être estimés. L'évaluation de l'impact (économique, social, environnemental) de l'accord de transport aérien sur ce pays, même s'il sera globalement indéniablement positif, ne peut donc être que lacunaire.

I. Situation de référence

Les deux accords approuvés par le présent projet de loi ont été pendant plusieurs années en attente de signature alors même que les négociations étaient terminées avec un paragraphe des négociateurs en 2013 pour l'Ukraine et en 2017 pour l'Arménie. Cela s'explique par le différend opposant le Royaume d'Espagne au Royaume-Uni au sujet de la souveraineté sur l'aéroport de Gibraltar. En effet, l'aéroport de Gibraltar étant situé sur un isthme revendiqué par les deux pays, le Royaume-Uni et l'Espagne ont bloqué pendant plusieurs années l'adoption de tout texte dans le domaine aérien au Conseil, que ce soit des règlements européens ou des accords aériens. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne a levé cet obstacle aux signatures.

Pour l'Arménie et l'Ukraine¹⁵, le projet de passer à des accords globaux de transport aérien à l'échelle de l'Union européenne participe de la politique des relations avec les « *pays de voisinage* ¹⁶ » de l'Union européenne. La majeure partie de ces pays a en effet vocation à rejoindre l'Union européenne, d'où des aides économiques versées par l'Union européenne en même temps qu'un accompagnement pour les aider à intégrer la réglementation de l'Union européenne. Il est issu de la communication de la Commission européenne de 2005 « *développer l'agenda de la politique extérieure de la Communauté* ¹⁷ » sur la création d'un espace aérien commun avec ses voisins à l'est et au sud, objectif soutenu par le Conseil en juin 2005. Ces accords sont donc sans lien avec les conflits auxquels ces pays ont été confrontés respectivement en 2020 et 2022.

II. Historique des négociations

1. Accord avec l'Ukraine

L'accord avec l'Ukraine est issu des négociations menées entre l'Ukraine et la Commission européenne sur la base d'un mandat octroyé par le Conseil de l'Union européenne et ses États membres le 12 décembre 2006, conduisant au paragraphe de l'accord le 28 novembre 2013. L'Ukraine ayant de grands constructeurs aéronautiques (dont Antonov), les discussions se sont avérées assez longues pour finalement conserver le mécanisme et les organismes de certification ukrainiens dans le domaine de la sécurité.

¹⁵ Accord relatif aux transports aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement d'Ukraine, signé à Kiev le 3 mai 1994.

¹⁶ Pays du voisinage Est : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine ; Pays du voisinage Sud : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine*, Syrie et Tunisie

¹⁷ Communication de la Commission, 11 mars 2005, Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté

2. Accord avec l'Arménie

Le mandat pour l'Arménie a été octroyé par le Conseil de l'Union européenne et les États membres le 1^{er} décembre 2016. L'Arménie souhaitant vivement cet accord, elle a fait preuve d'une grande souplesse d'où un accord conclu rapidement puisqu'une seule rencontre a été nécessaire avant de pouvoir le parapher le 24 novembre 2017.

III. Objectifs des accords

Les accords avec l'Arménie et l'Ukraine visent à créer un espace aérien commun avec les États membres de l'Union européenne. Cela s'accompagne d'une harmonisation des réglementations du transport aérien en s'appuyant sur les règles européennes afin de garantir les standards les plus élevés aux usagers du transport aérien, notamment dans les domaines de la sécurité et de la sûreté.

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre des accords

Ces accords emportent des conséquences dans les domaines économique (a.), social (b.), environnemental (c), ainsi que dans le domaine juridique (d).

a. Conséquences économiques¹⁸

Les chiffres indiqués ci-après pour le trafic des passagers sont ceux de l'année 2021, où le trafic aérien restait très affecté par la crise sanitaire du Covid 19. Ils seraient probablement 50% supérieurs lors d'une année normale pour l'Arménie ou l'Ukraine.

1. Accord avec l'Arménie

En 2021, plus de 230 000 passagers ont voyagé en avion entre l'Union européenne et l'Arménie, dont une part très significative pour la France avec 40 000 passagers.

L'accord avec l'Arménie permettra un développement des liaisons aériennes directes entre l'Arménie et les pays de l'Union européenne, ainsi qu'un accès à leurs hubs (cf Roissy-Charles de Gaulle, Amsterdam, Frankfurt, Munich). Cela rendra possible un désenclavement de l'Arménie dont l'accès au reste du monde reposait essentiellement sur les liaisons *via* la Russie eu égard aux relations difficiles avec les autres pays frontaliers (différends territoriaux et mémoriels avec la Turquie et Azerbaïdjan, qui ont donné lieu à plusieurs épisodes de conflits de haute intensité en 2020-2022). Or les récentes tensions internationales ont mis en péril cet accès, l'Union européenne comme d'autres États occidentaux ayant suspendu leurs liaisons aériennes avec la Russie.

¹⁸ Source : Eurostat, les données au niveau Union européenne étant incomplètes pour le 4^e trimestre 2021.

Dans un premier temps, l'accord bénéficiera essentiellement aux compagnies aériennes de l'Union européenne. En effet, en raison de défaillances en matière de sécurité aérienne, les compagnies aériennes d'Arménie ont été placées sur liste noire et ne peuvent donc plus opérer vers les pays de l'Union européenne (ou alors seulement en affrétant des aéronefs conformes à la réglementation UE). Plusieurs années devraient être nécessaires pour régler ces défaillances de sécurité. L'Union européenne, notamment via l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, apporte d'ores et déjà son soutien à l'Arménie pour lui permettre d'améliorer sa sécurité aérienne.

A l'instar des accords similaires, le développement des flux de passagers est attendu avec des retombées très positives en termes touristiques et économiques pour l'Arménie. L'étude d'impact de la Commission européenne en 2012 prévoyait une hausse de trafic de 6% pendant les premières 10 années suivant la libéralisation¹⁹. Le bénéfice économique était estimé à 16 millions d'euros les cinq premières années pour l'Union.

2. Accord avec l'Ukraine

En 2021, plus de 4,5 millions de passagers ont voyagé en avion entre l'Union européenne et l'Ukraine, dont 40 000 pour la France, loin derrière la Pologne (1,2 millions), l'Allemagne (plus de 700 000) ou l'Italie (500 000).

Un fort accroissement de la desserte de l'Ukraine était attendu en début d'année 2022. D'ailleurs, nombre de compagnies aériennes prévoyaient d'ouvrir des nouvelles routes au cours de l'été 2022 vers des destinations ukrainiennes, pour des motifs touristiques et affinitaires au regard du nombre de travailleurs ukrainiens dans l'Union européenne (environ 1.5 millions détenteurs d'un titre de résidence permanent ; le chiffre total de résidents effectifs étant susceptible d'être largement supérieur).

L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février a bouleversé ces perspectives. Néanmoins, à plus long terme, un accroissement des dessertes demeure probable et pourrait même être très supérieur au niveau anticipé. En effet, une partie des Ukrainiens réfugiés dans l'Union pourrait être amenée à s'installer définitivement dans les pays d'accueil et effectuer des voyages aériens pour retourner ponctuellement en Ukraine.

b. Conséquences sociales

L'accord avec l'Arménie permettra un développement des liaisons aériennes directes entre l'Arménie et les pays de l'Union européenne, ce qui pourra s'avérer bénéfique compte tenu de l'ampleur de la diaspora arménienne en France (composée d'environ 500 000 personnes).

¹⁹ Steer Davies Gleave, Study on the economic benefit of a Common Aviation Area Agreement between the EU and the Republic of Armenia, January 2012.

c. Conséquences environnementales

La protection de l'environnement dans le cadre du développement et de la mise en œuvre de la politique aéronautique internationale a été l'une des priorités des négociateurs de la Commission européenne.

Les deux accords comportent un article environnemental, soulignant l'importance de protéger l'environnement et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que de coopérer au niveau des organisations internationales en la matière (article 10 pour l'Ukraine et article 17 pour l'Arménie). La réunion annuelle de comités mixtes permettra d'en assurer le suivi. Le CORSIA²⁰ est intégré à l'accord avec l'Arménie négocié après son adoption à l'assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) de 2016.

L'étude d'impact de la Commission européenne de 2012 envisageait une hausse des émissions de gaz à effet de serre liées à la croissance du trafic aérien de 5,7% par an au lieu de 4% si l'Arménie ne rejoignait pas l'espace aérien commun.

d. Conséquences juridiques

- Articulation avec le droit européen

Les accords globaux de transport aérien sont une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres, car ils traitent notamment des droits de trafic²¹. Il n'y a pas d'enjeu d'articulation particulier, ces accords permettant simplement de se rapprocher des droits et standards aériens des partenaires du droit de l'Union européenne.

- Articulation avec le droit interne

²⁰ Le CORSIA est le système mondial de compensation des émissions de CO₂ pour l'aérien, qui a été adopté par l'Organisation de l'aviation civile internationale en 2016.

²¹ « *Le développement des services aériens ou services de transport aérien est encadré par des droits commerciaux appelés droits de trafic qui définissent les fréquences de vols, les points de dessertes et d'escales, les possibilités de partages de codes... Ces droits sont définis historiquement dans le cadre d'accords bilatéraux entre États.* » (Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition écologique, politiques publiques, aviation civile, 2019)

1. Accord avec l'Ukraine

L'accord aérien avec l'Ukraine remplace le précédent accord avec la France conclu en la matière. En 2006, à l'ouverture des négociations entre l'Union européenne et l'Ukraine, cet accord tel que modifié par les dernières consultations aéronautiques prévoyait 14 fréquences par semaine. Le nouvel accord aérien permettra aux transporteurs européens de desservir, au départ de tout aéroport de l'Union européenne, tout aéroport d'Ukraine (droits dits de 3^e et 4^e libertés – cf. point III/2 en p. 3) et, lorsque l'Ukraine aura atteint un niveau suffisant d'application de l'acquis communautaire, effectuer des vols via un point intermédiaire dans certains États tiers, ou au-delà de l'Ukraine vers des États tiers (droits de 5^e liberté²²). Les transporteurs ukrainiens bénéficieront des mêmes libertés, mais sans possibilité d'exercer des droits de 5^e liberté au-delà des pays de l'Union européenne. Les transporteurs aériens ukrainiens auront le droit d'opérer des liaisons entre deux pays de l'Union européenne. Les transporteurs aériens de l'Union européenne auront un droit de cabotage en Ukraine, ce qui est un avantage d'autant plus rare qu'il est octroyé à titre unilatéral.

2. Accord avec l'Arménie

Il n'existait pas d'accord aérien entre la France et l'Arménie. L'accord qui a été conclu avec l'Arménie permettra aux transporteurs européens de desservir, au départ de tout aéroport de l'Union européenne, tout aéroport d'Arménie (droits dits de 3^e et 4^e libertés). Lorsque l'Arménie aura atteint un niveau d'application de l'acquis communautaire suffisant, attesté par les évaluations périodiques des services de la Commission, ses transporteurs pourront effectuer des vols *via* un point intermédiaire dans certains États tiers, ou au-delà de l'Arménie vers des États tiers (droits de 5^e liberté). Les transporteurs arméniens bénéficieront des mêmes libertés, mais sans possibilité d'exercer des droits de 5^e liberté au-delà des pays de l'Union européenne.

V. État des approbations

L'Autriche, l'Espagne, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la République tchèque, Roumanie et la Suède ont déjà approuvé l'accord avec l'Arménie.

L'Autriche, l'Espagne, l'Estonie, Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque et la Roumanie et la Suède ont déjà approuvé l'accord avec l'Ukraine. L'Ukraine a également achevé ses procédures internes d'approbation.

²² Les vols de 5^{ème} liberté en cargo sont des vols vers un pays tiers en continuation d'un vol bilatéral initial, embarquant du trafic sur le second segment au-delà de l'Union européenne.