

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres et la République de Moldavie

NOR : MAEJ1317478L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

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

Les éléments de contexte :

Le transport aérien international entre la France et la République de Moldavie ne dispose pas d'un cadre juridique sécurisé, "l'accord relatif aux transports aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie", négocié et paraphé en juillet 1999, n'ayant pas été signé.

Selon la Communication de la Commission européenne du 2 mai 2011 intitulée "Création d'un espace aérien commun avec la République de Moldavie"¹, seize États membres de l'Union européenne, dont la France, auraient conclu des accords bilatéraux avec la République de Moldavie, la Commission comptabilisant les accords paraphés, signés ou en vigueur.

Ce système des accords bilatéraux fixant un cadre juridique aux transports aériens internationaux, résulte de l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale, ouverte à la signature le 7 décembre 1944. Plus précisément, les accords bilatéraux découlent de la mise en œuvre de l'article 1^{er} de la Convention, en vertu duquel les États contractants reconnaissent que chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire, en liaison avec son article 6 qui prévoit "*qu'aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit État conformément aux conditions de cette permission ou autorisation*".

¹ Communication de la Commission COM(2011) 240 final, du 2 mai 2011.

Dans l'Union européenne, cette pratique a toutefois évolué depuis les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes du 5 novembre 2002 relatifs à des accords bilatéraux concernant certains des États membres de la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique, arrêts dits de "Ciel ouvert"², qui ont marqué l'émergence d'une politique extérieure de l'Union européenne dans le domaine de l'aviation.

Dans sa communication du 11 mars 2005, "Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté"³, la Commission européenne a précisé les objectifs de cette politique qui s'articule autour de deux axes principaux : la conclusion à l'échelle communautaire d'accords de transport aérien ciblés avec, d'une part, les pays de la politique européenne de voisinage et, d'autre part, les principaux partenaires de l'Union européenne. L'approche proposée par la Commission européenne a été validée par le Conseil transports de l'Union européenne de juin 2005 qui a adopté des conclusions en ce sens.

L'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres et la République de Moldavie s'inscrit dans le premier axe de cette politique qui a d'ores et déjà conduit à la conclusion d'accords similaires avec le Maroc⁴ en 2006 et avec la Géorgie⁵ et la Jordanie⁶ en 2010.

Les objectifs assignés à l'accord :

Sur le plan juridique, l'accord avec la Moldavie fixera un cadre unique pour l'exploitation des services aériens entre les vingt-sept États membres de l'Union européenne et la République de Moldavie, se substituant aux accords bilatéraux existants.

La création d'un espace aérien commun avec la Moldavie s'accompagnera d'une harmonisation des législations fondée sur les règles édictées par l'Union européenne, ce qui garantira l'application de normes parmi les plus élevées, notamment dans les domaines de la sécurité et de la sûreté aériennes. Cette harmonisation favorisera également la mise en place d'un cadre concurrentiel équitable, corollaire indispensable de l'ouverture des marchés à l'ensemble des transporteurs aériens européens et moldaves.

L'ouverture progressive des marchés se traduira, dans un premier temps, par la possibilité pour les entreprises de transport aérien européennes et moldaves de desservir l'intégralité des routes entre tout aéroport situé dans l'Union européenne et toute destination en Moldavie, en déterminant librement les fréquences, les capacités et les tarifs de leurs services en fonction des opportunités du marché. Dans un deuxième temps, les transporteurs aériens bénéficieront d'opportunités supplémentaires vers les pays tiers sous certaines conditions.

² 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.

³ Communication de la Commission COM(2005) 79 final, du 11 mars 2005.

⁴ Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, signé le 12 décembre 2006.

⁵ 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, signé le 2 décembre 2010.

⁶ Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, signé le 15 décembre 2010.

L'investissement dans les transporteurs aériens sera facilité en autorisant la détention et le contrôle effectif des entreprises de transport aérien de l'une des Parties par des intérêts de l'autre Partie.

S'agissant de l'environnement, l'accord permettra de préserver la souplesse nécessaire pour que des mesures environnementales puissent être prises au sein de l'Union européenne, en particulier des mesures visant à atténuer l'impact de l'aviation sur le climat, la qualité de l'air et les nuisances sonores aux abords des aéroports.

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

Les conséquences d'un accord avec la Moldavie sur la création d'un espace aérien commun ont été évaluées par la Commission européenne à l'échelle de l'Union, tant au niveau politique, cet accord étant l'un des éléments de la coopération entre l'Union européenne et la Moldavie, qu'au niveau économique, les transporteurs aériens européens étant libres d'exploiter des services entre n'importe quel aéroport de l'Union européenne et la Moldavie indépendamment de leur nationalité.

▪ Le renforcement des liens entre l'Union européenne et la République de Moldavie :

L'aspect politique de cet accord est un élément essentiel. L'Union européenne et la Moldavie ont noué des relations étroites dès 1994 avec la signature d'un accord de partenariat et de coopération⁷ dont les principaux objectifs, communs aux dix accords de partenariat et de coopération conclus par l'Union européenne avec des pays de l'Est, visent à renforcer le dialogue politique et à approfondir les relations économiques, commerciales, culturelles et sociales. Les négociations en vue de conclure un accord d'association, successeur de l'accord de partenariat et de coopération, ont été lancées en 2010.

La Moldavie est également l'un des seize partenaires de la politique européenne de voisinage, mise en place en 2004, dans le but d'encourager des relations plus étroites avec les pays limitrophes de l'Union européenne afin de promouvoir la prospérité, la stabilité et la sécurité dans ces régions. Cette politique est déclinée au travers de plans d'action bilatéraux. Celui de la Moldavie, adopté dès 2005, prévoit notamment un renforcement de la coopération dans le secteur de l'aviation dans les domaines de la sécurité, de la sûreté et de la gestion du trafic aérien.

Lancé en 2009 avec six pays d'Europe orientale et du Caucase du Sud (la République d'Arménie, la République d'Azerbaïdjan, la République de Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine), le partenariat oriental ajoute une dimension orientale spécifique à la politique européenne de voisinage ainsi qu'une approche multilatérale.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21998A0624%2801%29:FR:HTML>

Dans le domaine spécifique de l'aviation, la Moldavie participe à diverses structures paneuropéennes et collabore d'ores et déjà avec l'Union européenne. La Moldavie est membre, depuis 1996, de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) dont la mission consiste à promouvoir le développement d'un système de transport aérien sûr, efficace et durable. La Moldavie est également membre d'Eurocontrol, organisation intergouvernementale pour la sécurité de la navigation aérienne, et elle coopère avec l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA).

Enfin, la Communauté européenne et la Moldavie ont signé en 2006 un accord sur certains aspects des services aériens, qui assure la mise en conformité avec le droit communautaire des accords bilatéraux conclus par certains États membres et la Moldavie⁸. La Commission européenne indique par ailleurs que le gouvernement moldave a exprimé dès 2010 son souhait d'ouvrir des négociations en vue de conclure un accord aérien plus complet avec l'Union européenne.

L'accord sur la création d'un espace aérien commun avec la République de Moldavie, l'un des premiers accords sectoriels entre l'Union européenne et la Moldavie, participe non seulement à l'intégration économique et réglementaire de la République de Moldavie mais renforce également les liens politiques tissés depuis deux décennies avec l'Union européenne.

- Les conséquences économiques et financières de l'accord :

L'Union européenne est d'ores et déjà le premier partenaire commercial de la Moldavie et l'accord d'association en cours de négociation, qui prévoit d'établir une zone de libre-échange, renforcera cette position. Pour autant, et bien que la situation géographique de la Moldavie devrait inciter au développement du transport aérien, le trafic passagers avec l'Union européenne est relativement modeste avec seulement 465 000 passagers en 2010 (source : Eurostat).

80 % de ce trafic passagers est concentré sur cinq États membres (l'Italie, la Roumanie, l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie), les liaisons Italie-Moldavie représentant à elles seules 32 % du total. Pour la France, les services directs avec la Moldavie ne concernent que 8 000 passagers par an ; si le trafic est naturellement faible entre la France et la Moldavie, l'offre de services limitée à un vol hebdomadaire sur la liaison Paris-Chisinau exploitée par un unique transporteur aérien, la compagnie Air Moldova, conduit un nombre de passagers équivalant à transiter via un autre État membre, principalement la Hongrie et l'Autriche.

L'ouverture des marchés dans le cadre d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et la Moldavie devrait se traduire par une augmentation et une amélioration de l'offre de services, notamment par un accroissement des capacités et l'ouverture de nouvelles routes, et attirer de nouveaux opérateurs. La Commission souligne que les accords bilatéraux entre les États membres et la Moldavie sont en général restrictifs, notamment en termes de nombre de compagnies aériennes autorisées à exploiter des services, de capacité des appareils utilisés ou de fréquences, et que onze États membres ne disposent d'aucun cadre juridique pour le transport aérien international avec la Moldavie. A l'été 2010, seuls huit transporteurs, dont deux moldaves (Air Moldova et Moldovan Airlines), assuraient des liaisons aériennes entre les vingt-sept et la Moldavie. Davantage de concurrence devrait se traduire par une baisse des tarifs, baisse plus significative selon la Commission sur des segments contraints comme le marché italien.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:126:0024:0033:FR:PDF>

Compte tenu de l'expérience acquise avec l'accord sur la création d'un Espace aérien commun européen (accord EACE) conclu en 2006 avec les pays des Balkans occidentaux⁹, la Commission estime à 15 % la croissance annuelle du transport aérien entre l'Union européenne et la Moldavie induite par l'ouverture des marchés. La Commission évalue également à 17 millions d'euros les gains économiques potentiels pour la Moldavie, alors qu'elle reconnaît, eu égard à la taille du marché, que l'impact pour l'économie européenne devrait être relativement modeste.

Les conséquences attendues par la Commission d'un accord européen avec la Moldavie en termes de développement du trafic (15 % par an) sont toutefois à relativiser, une augmentation de 12 % du nombre de passagers transportés ayant déjà été observée entre 2009 et 2010 dans le cadre des accords existants.

Par ailleurs, le rapprochement avec l'accord EACE peut être optimiste dans la mesure où la Moldavie ne dispose pas, à ce jour, du même potentiel touristique que certains pays des Balkans et que le marché moldave est relativement modeste compte tenu de sa population de 4,1 millions d'habitants (Transnistrie y compris) et du produit intérieur brut par habitant de 3 373 USD en 2011 (source : site internet du ministère des Affaires étrangères).

L'accord prévoit également de libéraliser l'investissement dans les transporteurs aériens en autorisant des intérêts européens à détenir et contrôler des compagnies aériennes moldaves, et réciproquement. Ce type d'opération relèvera de la stratégie des entreprises dans un univers où les regroupements permettent des économies d'échelle et ouvrent l'accès à de nouveaux marchés.

La Commission souligne également que cet accord devrait favoriser l'intégration des transporteurs moldaves dans les alliances existantes : SkyTeam (Aeroflot, Air France, Alitalia, China Airlines, China Eastern, China Southern, Delta Air Lines, KLM ...), Oneworld (American Airlines, British Airways, Cathay Pacific...) ou Star Alliance (Air Canada, Lufthansa, TAP Air Portugal, United Airlines ...).

L'ouverture des marchés aura pour corollaire l'harmonisation des législations sur la base des règles européennes dans les domaines de l'accès au marché, de la gestion du trafic aérien, de la sécurité et la sûreté aériennes, de l'environnement, des aspects sociaux liés au temps de vol des personnels navigants, de la protection des consommateurs et des systèmes informatisés de réservation.

Cette harmonisation des législations est un des éléments essentiels de l'accord dans la mesure où, d'une part, elle apporte aux usagers du transport aérien la garantie de l'application de normes parmi les plus exigeantes dans des domaines comme la sécurité ou la sûreté et, d'autre part, elle contribue à assurer aux entreprises de transport aérien des conditions de concurrence équitables.

Enfin, l'accord prévoit la possibilité pour la Moldavie d'adhérer à l'Espace aérien commun européen évoqué *supra*, ce qui renforcerait encore son intégration économique et réglementaire.

⁹ Accord 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 de Monténégro, le Royaume de Norvège, la République de Serbie et la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo sur la création d'un espace aérien commun européen .

▪ Les conséquences sociales de l'accord :

L'accord permet de réaliser un premier pas vers l'harmonisation des législations dans le domaine social, la Moldavie s'engageant à appliquer certaines des dispositions européennes relatives aux conditions de travail des personnels de l'aviation civile comme :

- la directive 2000/79/CE du Conseil du 27 novembre 2000 concernant la mise en œuvre de l'accord européen relatif à l'aménagement du temps de travail du personnel mobile de l'aviation civile, conclu par l'Association des compagnies européennes de navigation aérienne (AEA), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), l'Association européenne des personnels navigants techniques (ECA), l'Association européenne des compagnies d'aviation des régions d'Europe (ERA) et l'Association internationale des charters aériens (AICA)¹⁰, et
- la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail¹¹.

Cette avancée dans le domaine social contribue, s'agissant de temps de vol des personnels navigants, à la sécurité du transport aérien et participe à la mise en place d'un cadre concurrentiel équitable. Cette harmonisation serait ultérieurement renforcée dans l'hypothèse où la Moldavie rejoindrait l'Espace aérien commun européen.

Le comité mixte, instauré par l'accord, sera chargé d'examiner les conséquences sociales de l'application de l'accord, notamment en matière d'emploi, et d'apporter des réponses aux problématiques qui pourraient survenir.

La prise en compte de la dimension sociale dans des accords de transport aérien est une spécificité des accords européens, plus-value notable par rapport au traditionnel cadre bilatéral.

▪ Les conséquences environnementales de l'accord :

Habituellement absentes du cadre bilatéral, des dispositions relatives à l'environnement ont également été intégrées dans les accords de transport aérien conclus au niveau européen.

L'accord avec la Moldavie consacre un article à l'environnement qui débute par une déclaration de principe affirmant l'importance de protéger l'environnement dans le cadre du développement et de la mise en œuvre de la politique de l'aviation.

Concrètement, la nécessité de prendre des mesures pour réduire les incidences de l'aviation civile sur l'environnement est reconnue et l'importance d'une collaboration, y compris dans un cadre multilatéral, est soulignée. Mais surtout, les dispositions négociées préservent le droit des parties d'imposer des mesures appropriées pour agir sur les incidences environnementales du transport aérien, ce qui autorise 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 serre¹².

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:302:0057:0060:FR:PDF>

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:299:0009:0019:FR:PDF>

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:008:0003:0021:FR:PDF>

Par ailleurs, comme dans les autres domaines couverts par l'accord, la Moldavie devra appliquer certaines des règles européennes prévues à l'annexe III ; celles-ci sont relatives au bruit des aéronefs et à la mise en place de restrictions d'exploitation pour les aéronefs les plus bruyants.

- Les conséquences juridiques de l'accord :

Articulation avec le cadre juridique existant :

L'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres et la République de Moldavie fixera le cadre juridique unique pour l'exploitation des services de transport aérien entre les États membres de l'Union européenne et la République de Moldavie, ses dispositions se substituant à celles des accords bilatéraux existants. Toutefois, les droits de trafic découlant de l'application de ces accords bilatéraux et allant au-delà de ceux prévus par l'accord européen continueront à pouvoir être exercés.

Pour la France, le projet d'accord bilatéral négocié en juillet 1999, "l'accord relatif aux transports aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie", n'ayant pas été signé, l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres et la République de Moldavie met en place le cadre juridique qui sécurise les opérations de transport aérien entre la France et la Moldavie.

Conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, cet accord européen avec la Moldavie s'appliquera au territoire métropolitain, ainsi qu'à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et Saint-Martin.

L'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres et la République de Moldavie comporte les articles usuels d'un accord sur les services aériens, notamment ceux relatifs à l'autorisation des transporteurs aériens, à l'exploitation des services agréés, aux modalités d'exercice des activités commerciales, aux droits de douane et taxes, aux redevances, aux tarifs ainsi qu'à la sécurité et à la sûreté aériennes.

Ces dispositions figurent traditionnellement dans les accords bilatéraux sur les services aériens conclus par la France, conformément aux principes définis par la Convention relative à l'aviation civile internationale (la Convention de Chicago), ainsi qu'aux droits établis par l'accord relatif au transit des services aériens internationaux, tous deux ouverts à la signature à Chicago le 7 décembre 1944.

Les conséquences juridiques de cet accord avec la Moldavie sont identiques à celles d'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 États 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 États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part" (loi n° 2008-325 du 7 avril 2008). La ratification de cet accord ne devrait donc nécessiter aucune modification du droit interne.

Une application progressive de certaines dispositions de l'accord :

En concluant cet accord, la République de Moldavie s'engage à intégrer dans sa législation et à appliquer une part substantielle de l'acquis communautaire relatif au transport aérien. Si, comme énoncé *supra*, l'harmonisation des normes à partir des règles européennes est le corolaire de l'ouverture des marchés, notamment en concourant à la mise en place d'un cadre concurrentiel équitable, l'application de l'ensemble de la législation répertoriée à l'annexe III de l'accord représente un effort considérable.

Pour accompagner cette démarche, l'accord prévoit une période transitoire pendant laquelle les droits des transporteurs aériens seront limités à des services entre le territoire moldave et le territoire des États membres de l'Union européenne. La reprise et l'application effectives de la réglementation européenne par la Moldavie feront l'objet d'une évaluation de la part de l'Union européenne, évaluation qui devra être validée par une décision du comité mixte, ce qui marquera la fin de la période transitoire. Les compagnies aériennes bénéficieront alors de droits commerciaux additionnels sur des points intermédiaires dans les pays de la politique européenne de voisinage, ceux de l'Espace aérien commun européen et de la Suisse. S'ajouteront, pour les transporteurs aériens européens, des opportunités commerciales supplémentaires au-delà de la Moldavie.

Par ailleurs, la Moldavie bénéficiera d'une dérogation temporaire pour l'application des règles européennes relatives à la certification des aéronefs, les opérateurs moldaves pouvant continuer à exploiter certains aéronefs non certifiés par l'Agence européenne de sécurité aérienne, exclusivement pour des services en dehors de l'Union européenne, pendant une période définie (jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour certains appareils effectuant des services cargo, et jusqu'au 31 décembre 2022 pour certains hélicoptères).

▪ Les conséquences administratives de l'accord :

Les services aériens internationaux sont généralement soumis à de nombreuses procédures administratives synonymes de coûts pour les opérateurs et générant, dans certains cas, des retards préjudiciables dans la réalisation des projets des compagnies aériennes.

Logiquement, l'accord prévoit d'accompagner l'ouverture des marchés par une simplification des démarches administratives afin de faire bénéficier pleinement les entreprises de transport aérien des bénéfices escomptés de la mise en œuvre de l'accord.

L'accord avec la Moldavie supprime, par exemple, la procédure de désignation des transporteurs aériens ; la reconnaissance mutuelle des analyses menées par les autorités aéronautiques d'une autre Partie à l'occasion du contrôle de l'aptitude des transporteurs aériens, c'est-à-dire leur capacité à exploiter des services aériens internationaux compte tenu notamment de leur solidité financière, ou du contrôle de la nationalité économique des compagnies aériennes (i.e. nationalité des intérêts détenant et contrôlant ces entreprises) en est une autre illustration.

Responsable de l'administration de l'accord et de sa mise en œuvre, le comité mixte devrait être appelé à jouer un rôle dans cette démarche de simplification administrative, notamment lorsque des réglementations superflues entravent l'exploitation des compagnies aériennes. Le comité mixte pourrait également poursuivre cette démarche de reconnaissance mutuelle dans d'autres domaines que l'aptitude et la nationalité économique des transporteurs aériens.

III - Historique des négociations :

Le Conseil "Transport, télécommunication et énergie" du 16 juin 2011 a adopté la décision autorisant la Commission à ouvrir des négociations avec la République de Moldavie en vue de conclure un accord global dans le domaine du transport aérien. Cette décision faisait suite à la communication de la Commission du 2 mai 2011 intitulée "Création d'un espace aérien commun avec la République de Moldavie".

Débutées en juillet 2011, les négociations ont abouti dès le 26 octobre suivant au paragraphe d'un projet d'accord.

IV - État des signatures et ratifications :

La décision du Conseil et des représentants des Gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, du 7 juin 2012 (décision 2012/639/UE), a autorisé la signature, au nom de l'Union européenne, et l'application provisoire de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres et la République de Moldavie.

L'accord a été signé le 26 juin 2012 à Bruxelles par la République de Moldavie, l'Union européenne et les États membres.

L'Estonie, la Hongrie et la Moldavie ont notifié au Secrétariat général du Conseil l'achèvement de leurs procédures internes préalables à l'entrée en vigueur de l'accord.

V - Déclarations ou réserves :

La France n'a fait aucune déclaration ni n'a formulé de réserve à l'occasion de la signature de cet accord.