

N° 19

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 octobre 2014

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)*  
*sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de*  
***l'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,***

Par Mme Hélène CONWAY-MOURET,

Sénatrice

---

(1) *Cette commission est composée de* : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 193, 2047 et T.A. 363

Sénat : 661 (2013-2014) et 20 (2014-2015)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : UNE VOLONTÉ POLITIQUE VECTRICE DE LA CRÉATION D'UN ESPACE AÉRIEN COMMUN</b> .....	7
<b>I. LA GÉORGIE, UN VOISIN IMPORTANT DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	7
A. LA CONSTRUCTION DE SOLIDES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE .....	7
B. UNE ÉCONOMIE DYNAMIQUE .....	9
<b>II. UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LE PROCESSUS D'INTÉGRATION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE EN MATIÈRE DE TRANSPORT AÉRIEN</b> .....	13
A. LE VOLET AÉRIEN ORIENTAL DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE .....	13
B. LA VOLONTÉ POLITIQUE DE CRÉATION D'UN ESPACE AÉRIEN COMMUN AVEC LA GÉORGIE .....	16
<b>SECONDE PARTIE : UN ACCORD AÉRIEN AUX STIPULATIONS CONFORMES AUX POLITIQUES EUROPÉENNE ET FRANÇAISE</b> .....	19
<b>I. UN PREMIER CADRE FRANCO-GÉORGIEN DE CONCURRENCE ÉQUITABLE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS AÉRIENS</b> .....	19
A. LA LIBÉRALISATION DU MARCHÉ AÉRIEN .....	19
B. UN NECESSAIRE CADRE CONCURRENTIEL ÉQUITABLE .....	22
<b>II. UN DEGRÉ D'OUVERTURE CORRÉLÉ À UNE HARMONISATION NORMATIVE</b> .....	23
A. UNE HARMONISATION DES NORMES POUR UNE PLUS GRANDE SÉCURITÉ ET SURETÉ .....	23
B. UN TEMPS D'ADAPTATION SOUS LA VIGILANCE DU COMITÉ MIXTE .....	25
CONCLUSION .....	29
EXAMEN EN COMMISSION .....	31
ANNEXE I - TABLEAU DE DONNÉES SYNTHÉTIQUES SUR LA GÉORGIE .....	33

<b>ANNEXE II - CARTE GÉOGRAPHIQUE .....</b>	<b>34</b>
<b>ANNEXE III - PRINCIPAUX ÉLÉMENTS POLITIQUES ET INTERNATIONAUX SUR LA GÉORGIE.....</b>	<b>35</b>

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du **projet de loi n° 661 (2013-2014)**, autorisant la ratification de l'accord sur la création d'un **espace aérien commun** entre **l'Union européenne** et ses Etats membres, d'une part, et la **Géorgie**, d'autre part.

Signé **le 2 décembre 2010**, ce traité (« l'Accord ») contribue à la réalisation du **volet oriental de la politique de voisinage**, menée par l'Union européenne, en matière de transport aérien.

En visant à **établir un cadre concurrentiel équitable accompagné d'une harmonisation des normes**, cet accord ouvre des perspectives économiques, tout en renforçant **la sécurité du transport aérien**.

Au-delà du secteur aérien, il affiche également une **forte dimension politique** ainsi que le souligne l'étude d'impact. « *La communication de la Commission du 30 janvier 2009 faisant suite à la recommandation du Conseil européen extraordinaire du 1<sup>er</sup> septembre 2008, sous Présidence française, d'intensifier les relations avec la Géorgie. [...]* »

*Cet accord est un signal fort adressé à la Géorgie par l'Union européenne et un moyen supplémentaire d'intégration de ce pays dans les structures et les marchés européens. Pour la Commission européenne, ce type d'accord pourrait servir de modèle pour de futurs accords avec d'autres pays du Caucase »*

En effet, le présent traité tend à constituer une première étape avant une éventuelle intégration dans l'espace aérien commun européen (EACE) instauré par l'accord multilatéral, signé en 2006 avec les pays des Balkans, l'Islande et la Norvège.

**En l'absence de traité bilatéral franco-géorgien** en ce domaine, cet Accord permet de mettre en place le cadre juridique favorisant l'exploitation de services aériens sécurisés.

Le projet de loi autorisant sa ratification qui nous est soumis aujourd'hui a été adopté par l'Assemblée nationale, le 26 juin 2014<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Texte n° 363 adopté par l'Assemblée nationale le 26 juin 2014.



## PREMIÈRE PARTIE : UNE VOLONTÉ POLITIQUE VECTRICE DE LA CRÉATION D'UN ESPACE AÉRIEN COMMUN

### I. LA GÉORGIE, UN VOISIN IMPORTANT DE L'UNION EUROPÉENNE

#### A. LA CONSTRUCTION DE SOLIDES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE

A titre liminaire, rappelons que **l'année 1999 a constitué une étape importante dans le rapprochement de la Géorgie avec l'Occident**. Cette année-là, elle a adhéré au Conseil de l'Europe et à l'OMC. En outre, l'accord de partenariat et de coopération (APC) conclu avec l'Union européenne<sup>1</sup> est entré en vigueur cette année-là<sup>2</sup>.

Ce dernier sera remplacé par le **nouvel accord d'association** entre l'Union européenne et la Géorgie, paraphé lors du sommet du Partenariat oriental de Vilnius les 28-29 novembre 2013 et **signé le 27 juin 2014**.

Plus ambitieux, ce nouveau traité vise à approfondir le dialogue politique et les échanges économiques<sup>4</sup> entre l'Union et la Géorgie. Côté Géorgie, l'accord d'association constitue non seulement un levier de sa modernisation, mais également un enjeu d'attractivité vis-à-vis des entités sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud (cf. annexe).

---

<sup>1</sup> Les relations avec l'Union européenne ont débuté en 1992. Elles se sont accrues après la révolution des roses qui a permis l'accession au pouvoir de Mikheil Saakachvili, pro-occidental.

<sup>2</sup> Le premier accord de partenariat et de coopération (APC) a été signé en 1996 et est entré en vigueur en 1999 pour une durée initiale de dix ans.

<sup>3</sup> La signature entraînera l'entrée en vigueur de l'accord à titre provisoire seulement, dans l'attente de la ratification de celui-ci par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, par le Parlement européen et par le Parlement géorgien.

<sup>4</sup> « Destiné à soutenir la modernisation politique et économie de la Géorgie, l'accord prévoit le renforcement du dialogue politique et de la coopération en matière de politique extérieure et de sécurité avec l'UE, ainsi que la création d'une zone de libre-échange approfondi et complet (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA). Celle-ci implique la libéralisation quasi-totale des échanges commerciaux, en échange d'une reprise par la Géorgie d'une large part de l'acquis européen en matière de normes commerciales, financières, industrielles et agricoles. L'accord doit en outre favoriser une amélioration du climat des affaires, de la libre-concurrence et une meilleure protection de la propriété intellectuelle et industrielle, au bénéfice notamment des investisseurs étrangers. » *Source Europa.*

Le conflit armé avec la Russie de l'été 2008 ainsi que le lancement du Partenariat oriental<sup>1</sup> en mai 2009 ont donné **une impulsion nouvelle aux relations entre l'Union européenne et la Géorgie** qui s'est notamment traduite par la mise en œuvre de la Mission de surveillance de l'Union européenne (MSUE) ainsi qu'une aide financière à la reconstruction de plus de 480 millions d'euros sur la période 2008-2010, accompagnée d'objectifs en matière politique, commerciale et de mobilité.

**La Géorgie bénéficie depuis 2009 de la Politique européenne de voisinage.** Conçue afin d'engager les pays voisins de l'Union dans la promotion de valeurs communes telles que la démocratie, les droits de l'homme et les principes de l'économie de marché respectueuse du développement durable, cette politique concerne seize pays méridionaux et orientaux<sup>2</sup>.

### Figure n° 1 : La politique européenne de voisinage en 2012

Selon les rapports régionaux et nationaux de suivi sur les progrès réalisés en 2012 dans la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage (PEV), publiés aujourd'hui, la coopération entre l'UE et ses pays partenaires s'est renforcée et donne de bons résultats.[...]

Les pays du voisinage oriental empruntent de plus en plus des voies différentes. La Moldavie, la Géorgie et l'Arménie ont poursuivi leurs réformes démocratiques et ont organisé des élections qui, de manière générale, se sont déroulées dans le respect des normes internationales.[...]

Les relations commerciales avec nos voisins se sont encore intensifiées. L'UE a poursuivi la négociation d'accords d'association prévoyant la création de zones de libre-échange approfondi et complet avec la Moldavie, l'Arménie et la Géorgie, ainsi que d'un accord d'association avec l'Azerbaïdjan. [...]

L'UE et ses partenaires ont poursuivi les travaux visant à améliorer la mobilité des personnes. En 2012, des progrès considérables ont été accomplis vers la réalisation de l'objectif d'exemption de visa dans le cadre du partenariat oriental. La Moldavie et l'Ukraine ont enregistré des progrès substantiels dans le cadre du plan d'action pour la libéralisation du régime de visas. Un dialogue sur la libéralisation du régime de visas a été entamé et un plan d'action en la matière adopté avec la Géorgie, tandis que l'Arménie permet aux citoyens de l'UE d'entrer sur son territoire sans visa depuis janvier 2013. Après l'établissement de partenariats pour la mobilité avec la Moldavie, la Géorgie et l'Arménie, des négociations visant à la conclusion d'un tel partenariat ont été engagées avec l'Azerbaïdjan. [...]

*Source : Communiqué de presse du 20 mars 2013 de la Commission européenne.*

<sup>1</sup> Cf. déclaration de Prague de mai 2009.

<sup>2</sup> L'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Moldavie, les territoires palestiniens occupés, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine.



**Cette volonté de modernisation se poursuit en dépit de l'instabilité politique et économique dans certains pays du voisinage de l'Est.** Il a été indiqué à votre rapporteure que la gestion de l'après-sommet du Partenariat oriental qui s'est tenu à Vilnius en novembre 2013 constitue une étape essentielle.

La vigilance européenne devrait permettre de garantir que les accords d'association prévoyant l'instauration de zones de libre-échange approfondi et complet avec la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine soient effectivement suivis d'effets<sup>1</sup>. Une évaluation de leur application aura lieu lors du quatrième sommet du partenariat oriental, qui se tiendra à Riga en mai 2015.

En ce qui concerne les conflits de longue durée, l'Union européenne tend à coopérer étroitement avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et les autres partenaires concernés, afin de progresser sur la voie du règlement durable des conflits en Géorgie, Moldavie, (Cf. Annexe) ainsi que dans le Haut-Karabakh.

## ***B. UNE ÉCONOMIE DYNAMIQUE***

**La Géorgie a connu une forte reprise de son économie depuis 2010<sup>2</sup>, favorisée par des flux d'aide internationale. Son PIB s'élèverait selon une estimation du FMI à 5 % en 2014.**

Le pays a procédé à un fort ajustement budgétaire et poursuit ses réformes structurelles. Le déficit budgétaire a été ramené de 6,6 % du PIB en 2010 et à 3,5 % en 2013.

Les réformes fiscales ainsi que le programme de privatisations<sup>3</sup> engagées en 2012 ont si bien favorisé le développement économique du pays en 2013 que **la Géorgie figure parmi les pays les plus avancés en matière de transition dans la région, en 2014.**

---

<sup>1</sup> Source : Enpi

<sup>2</sup> « La dynamique de croissance du pays repose depuis 2003 largement sur les investissements étrangers et le secteur des services, au détriment de l'industrie et surtout du secteur agricole, qui constitue pourtant un des avantages comparatifs potentiels de la Géorgie. Cette dernière tire également avantage de sa situation de pays de transit pour les hydrocarbures avec notamment l'oléoduc BTC et le gazoduc BTE [...] Toutefois, en 2013, l'économie géorgienne a connu un net ralentissement, avec une croissance à 3%. Le gouvernement de M. Ivanichvili et celui de M. Garibachvili ont décidé de mettre en place une politique de développement agricole pour relancer l'économie. Cette politique s'inscrit dans la stratégie Georgia 2020, visant à moderniser le pays d'ici à cette date » Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.

<sup>3</sup> Les secteurs de l'énergie et le secteur bancaire sont totalement privatisés.

**Figure n° 2 : Indicateurs économiques de la Géorgie**

<b>Indicateurs de croissance</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014 (e)</b>
<b>PIB (milliards USD)</b>	11,64	14,44	15,83e	15,95e	16,62
<b>PIB (croissance annuelle en %, prix constant)</b>	6,3	7,2	6,1	2,5	5,0
<b>PIB par habitant (USD)</b>	2.623	3.230	3.520e	3.558e	3.719
<b>Solde des finances publiques (en % du PIB)</b>	-5,3	-3,7	-3,3e	-1,5e	-1,5
<b>Endettement de l'Etat (en % du PIB)</b>	39,2	33,8	32,3	32,9	33,6
<b>Taux d'inflation (%)</b>	7,1	8,5	-0,9	-0,3	4,0
<b>Taux de chômage (% de la population active)</b>	16,3	15,1	15,0	16,7	17,3
<b>Balance des transactions courantes (milliards USD)</b>	-1,19	-1,84	-1,82e	-1,04e	-1,30
<b>Balance des transactions courantes (en % du PIB)</b>	-10,2	-12,7	-11,5e	-6,5	-7,8

Source : FMI - World Economic Outlook Database- dernières données disponibles.

Note : (e) Donnée estimée

Le classement *Doing Business* 2014 de la Banque Mondiale classe désormais la Géorgie à la **huitième position mondiale sur 189 économies**. En matière de lutte contre la corruption, la Géorgie se situait en 2013 à la 51<sup>e</sup> place sur 180 progressant ainsi de 17 places depuis 2011, dans le classement établi par l'organisme *Transparency International*.

**Figure n° 3 : Classement sur 189 économies de données relatives à la Géorgie sélectionnées par *Doing Business* 2014**

Domaines	DB 2014 Classement	Variation dans le classement par rapport à 2013
Création d'entreprise	8	-1
Octroi de permis de construire	2	Aucun changement
Raccordement à l'électricité	54	Aucun changement
Transfert de propriété	1	Aucun changement
Obtention de prêts	3	Aucun changement
Protection des investisseurs	16	Aucun changement
Paiements des impôts	29	+3
Commerce transfrontalier	43	+2
Exécution des contrats	33	Aucun changement
Règlement de l'insolvabilité	88	+4

Source : *Doing Business* 2014.

Rappelons que **cette prospérité a toutefois connu certains heurts**. **Économie de transition**, marquée par des années de domination soviétique, elle a été confrontée à des conflits avec ses voisins, en particulier la Russie, comme en témoigne le conflit en Ossétie du Sud et en Abkhazie en août 2008, qui a pesé sur la croissance économique (Cf. Annexe)<sup>1</sup>.

**Figure n° 4 : Relations économiques entre la Géorgie et la Russie**

*Les liens économiques de la Géorgie avec la Russie sont aujourd'hui encore très en-deçà de ce qu'ils étaient avant la guerre de 2008 malgré la présence d'une importante communauté géorgienne à Moscou. La Géorgie importe à hauteur de 7 % de Russie, contre 17 % de Turquie, 8 % d'Azerbaïdjan, d'Ukraine et de Chine. Ses exportations vont à 27 % vers l'Azerbaïdjan, à 11 % vers l'Arménie et à 7 % vers la Turquie. L'embargo russe a obligé la Géorgie à améliorer la qualité de sa production qui a dû trouver de nouveaux débouchés. Les exportations géorgiennes vers l'UE se chiffrent à 18 % et ses importations à 30 %<sup>2</sup>.*

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement.

<sup>1</sup> L'année 2009 a enregistré un recul de 3,9 % du PIB due au double choc du conflit de 2008 et de l'embargo russe et de la propagation de la crise financière mondiale. L'attractivité économique de la Géorgie des investissements étrangers a été notamment remise en cause par ce conflit avec la Russie.

<sup>2</sup> <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/georgie/presentation-de-la-georgie>

---

**Sa situation financière demeure fragile.** La Géorgie enregistre un important déficit des comptes courants. Sa croissance demeure dépendante des conditions extérieures, en particulier, au niveau européen. Elle reste contrainte par l'étroitesse de sa base industrielle.

**La Géorgie ne constitue pas seulement un pays voisin essentiel à la politique européenne.** Elle constitue le **deuxième partenaire commercial de la France dans le Caucase**<sup>1</sup>. Il convient de souligner que **la balance commerciale française avec ce pays est traditionnellement excédentaire**<sup>2</sup>.

De nombreux accords bilatéraux lient la France à la Géorgie, notamment en matière de protection des investissements, entrés en vigueur en 2000, et de doubles impositions signées en 2007. Le mécanisme de l'assurance-crédit Coface a, quant à lui, été ouvert au profit de la Géorgie en 2009.

Plus récemment, un accord portant sur l'implantation de l'Agence Française de Développement (AFD) en Géorgie a été signé cette année. En outre, un protocole prévoyant le financement par la France de la reconstruction des téléphériques de la vallée de la Chiatura a été conclu à hauteur de 13,2 millions d'euros à taux préférentiel.

Selon le ministère des affaires étrangères, même si « *le marché géorgien est relativement étroit (4,5 millions d'habitants pour un revenu par habitant d'environ 3 100 dollars), la forte volonté de modernisation des autorités et l'excellente image dont bénéficie la France, alliées à l'ouverture des politiques françaises d'assurance-crédit et d'aide-projet ainsi que des financements de l'AFD, sont de nature à favoriser ces prochaines années le positionnement des entreprises françaises dans le pays. Les secteurs des transports, du tourisme et de l'agriculture semblent plus particulièrement prometteurs.* ».

---

<sup>1</sup> 176,4 millions d'euros d'échanges en 2013. Source : Direction générale du Trésor. En 2012, les exportations étaient principalement composées de produits pharmaceutiques (28 %), de biens d'équipements (25 %), de produits agroalimentaires (14 %) et de produits cosmétiques (12 %). Les importations en provenance de la Géorgie (20 millions d'euros en 2012) sont composées à 53 % de produits chimiques et à 12 % de produits agricoles. Avec une part de marché d'environ 2 %, la France demeure également un partenaire commercial de second rang pour la Géorgie, derrière notamment la Turquie, l'Azerbaïdjan, la Russie, la Chine, l'Ukraine ou encore l'Allemagne.

<sup>2</sup> L'excédent du solde commercial français a augmenté en 2013, sous l'effet combiné de la très forte augmentation des ventes françaises (+ 56 %) deux fois plus importante que la hausse de nos achats (+ 20 % par rapport à l'année précédente).

## II. UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LE PROCESSUS D'INTÉGRATION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE EN MATIÈRE DE TRANSPORT AÉRIEN

### A. LE VOLET AÉRIEN ORIENTAL DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

Ainsi que le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, « *cet accord s'inscrit dans le cadre de la « feuille de route » adoptée par le Conseil de l'Union européenne en juin 2005 qui vise à développer la politique extérieure de l'Union européenne dans le domaine de l'aviation civile. Un des objectifs de cette politique est la création d'espaces aériens communs avec les pays de la politique européenne de voisinage.*

*Parmi ces pays du voisinage, la Commission européenne distingue ceux déjà engagés dans une coopération paneuropéenne dans le domaine du transport aérien, principalement les pays à l'Est de l'Union à qui il est proposé d'intégrer à terme le marché intérieur, des autres partenaires du pourtour méditerranéen.* »

En effet, dans sa communication de 2004 intitulée « *Une politique aérienne de la Communauté envers ses voisins* », la Commission tendait à établir une approche différente avec les partenaires orientaux de la politique européenne de voisinage de celle imaginée pour ces partenaires méditerranéens de l'Union européenne.

Si la Commission prévoyait d'établir dans un premier temps avec les pays méditerranéens des relations sur la base d'accords aériens classiques avec toutefois, une harmonisation des réglementations centrée sur les normes essentielles<sup>1</sup>, elle a proposé une intégration plus rapide du marché unique à ses voisins orientaux. Cette démarche était alors fondée sur les engagements de longue date de ces pays dans une coopération paneuropéenne dans le domaine de l'aviation civile<sup>2</sup>.

**Cette proposition s'est ainsi traduite par la conclusion de l'accord multilatéral sur la création d'un espace aérien commun européen (EACE)<sup>3</sup>, signé en 2006, par les vingt-cinq Etats, alors membres de la Communauté européenne ainsi que la Bulgarie, la Roumanie, l'Islande, la Norvège et les pays des Balkans de l'Ouest.**

---

<sup>1</sup> Cette approche était à l'origine justifiée par le fait que les pays méditerranéens se référaient généralement aux seules normes de base édictées par l'Organisation de l'aviation civile internationale, ou dans le domaine de la sécurité aux normes américaines établies par l'administration chargée de l'aviation civile, la « Federal Aviation Administration » (FAA).

<sup>2</sup> Ceux-ci sont, en effet, membres de la Conférence Européenne de l'Aviation Civile (CEAC) et/ou de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol).

<sup>3</sup> <sup>3</sup> Cf. Loi n° 2008-661 du 4 juillet 2008 autorisant la ratification de l'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.

Rappelons que cet accord **met en place les conditions d'un accès sans limite au marché intérieur de l'aviation corrélé à la reprise** et à la mise en œuvre **de l'ensemble des règles européennes** applicables au transport aérien. Il peut être regardé, à certains égards, comme une étape dans le processus plus global d'intégration européenne, voire d'accession à l'Union<sup>1</sup>.

Deux conséquences juridiques en découlent. Lorsque les conditions fixées par les protocoles spécifiques à chacun des pays des Balkans de l'ouest sont satisfaites, les transporteurs aériens de ces pays sont considérés, au regard du marché intérieur, comme des transporteurs aériens européens. Ils disposent des mêmes droits, notamment du droit d'établissement dans tout Etat partie à l'accord, ainsi que du droit de fournir des services entre, et à l'intérieur de, toutes les Parties à l'accord.

En termes d'obligations, les parties à l'accord EACE sont soumises à l'intégralité de la réglementation européenne relative au transport aérien et notamment aux règles d'accès au marché qui ne figurent pas dans les autres accords de voisinage.

**L'accord conclu avec la Géorgie marque une nouvelle étape dans le processus d'intégration de cet espace aérien commun.**

Quant à la portée de distinction, selon la zone géographique, votre rapporteure s'est interrogée sur sa réalité, compte tenu de la similarité des accords aériens des pays orientaux et méditerranéens. Il lui a été répondu que « *Dans la pratique cette distinction tend à s'atténuer. D'une part, les partenaires orientaux sans vocation à entrer dans l'Union européenne ne sont pas prêts à reprendre l'intégralité de la réglementation européenne comme le sont des pays déjà avancés dans leur procédure d'adhésion et, d'autre part, le besoin d'harmoniser le cadre réglementaire avec les pays méditerranéens se fait pressant alors que la Commission avait fixé initialement pour 2010 la réalisation d'un marché unique de l'aviation avec l'ensemble des voisins de l'Union. En conséquence, les accords types désormais proposés aux pays du voisinage, qu'ils soient orientaux ou méditerranéens, sont similaires.*

*L'objectif de créer à termes deux espaces communs distincts avec ces deux types de partenaires, reste cependant valide avant d'envisager l'ultime étape de la création d'un espace commun aux pays de l'Espace économique européen, à la Suisse, aux pays des Balkans de l'Ouest et aux pays de la politique européenne de voisinage. 2».*

---

<sup>1</sup> Un modèle d'accord similaire sera proposé ultérieurement, mais sans succès, aux négociateurs ukrainiens.

<sup>2</sup> Il apparaît que si la première étape de cette politique consiste, hormis dans le cas des Balkans de l'ouest, à conclure des accords bilatéraux entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et chacun des pays de la politique européenne de voisinage, d'autre part, la Commission prévoit une étape intermédiaire avant la création du marché unique en concluant deux accords multilatéraux, avec les partenaires orientaux et méditerranéens, afin de prendre en compte le degré d'intégration de chacun de ses partenaires.

Figure n° 5 : Politique européenne aérienne de voisinage



© 2013 European Commission. All rights reserved. This document is the property of the European Commission. It is not to be distributed outside the institution. Luxembourg, 2013. 100 pages. ISBN 978-2-296-53000-0

## **B. LA VOLONTÉ POLITIQUE DE CRÉATION D'UN ESPACE AÉRIEN COMMUN AVEC LA GÉORGIE**

Le présent Accord européen de transport aérien concerne la création d'un « espace aérien commun ». Ce dernier doit être entendu comme un « espace commercial commun comprenant des normes communes. ».

Cette notion est distincte de celle de « ciel unique » qui traite de « l'efficacité de l'exploitation du ciel européen », c'est-à-dire de l'organisation et de l'exploitation des services de contrôle de la circulation des aéronefs dans l'espace aérien<sup>1</sup>.

Votre rapporteure tient à relever que le présent Accord revêt une forte dimension politique. Si ce dernier va se substituer<sup>2</sup> aux précédents traités bilatéraux relatifs au transport aérien avec les Etats membres de l'Union européenne<sup>3</sup>, il constitue le premier lien conventionnel en ce domaine avec la France. En effet, le volume du trafic aérien entre la Géorgie et la France était trop faible avec moins de 13 000 passagers en 2008 pour conclure un traité. Il s'agit de passagers transportés par la principale compagnie *Georgian Airways*<sup>4</sup>.

Quant aux déplacements par avion entre la Géorgie et l'Union européenne, il s'élève à environ 250 000 passagers en 2010, 2011 et 2012. Seuls onze Etats membres disposent alors de liaisons directes avec la Géorgie, principalement avec sa capitale Tbilissi. La légère baisse du trafic observée sur cette période devrait se confirmer avec les statistiques concernant 2013, British Airways ayant mis fin à sa desserte entre Londres et Tbilissi.

---

<sup>1</sup> « Le ciel unique est un projet européen visant à adapter la gestion du trafic aérien européen, fragmentée en espaces et systèmes nationaux, aux besoins futurs en matière de capacité, de sécurité, de réduction de l'impact pour l'environnement, d'efficacité économique, tout en rendant les systèmes et procédures interopérables et en les modernisant. La mise en œuvre du ciel unique européen devrait permettre, selon la Commission européenne à l'initiative du projet, de multiplier par dix le niveau de sécurité aérienne, de tripler la capacité de l'espace aérien, de réduire de moitié les coûts de la gestion du trafic aérien et de diminuer de 10 % les incidences du transport aérien sur l'environnement par rapport à la situation observée en 2005 ». Source : *ministère des affaires étrangères et du développement international*.

<sup>2</sup> L'article 25 de l'Accord, relatif aux relations de ce dernier avec d'autres traités, mentionne que les dispositions de l'Accord sur la création d'un espace aérien commun avec la Géorgie prévalent sur les dispositions des accords bilatéraux existants entre les Etats membres et la Géorgie. Toutefois, les droits desdits accords bilatéraux qui seraient plus favorables continuent à s'appliquer.

<sup>3</sup> Il s'agit de l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, le Royaume-Uni et la République Tchèque.

<sup>4</sup> Cette compagnie privée a été créée en 1993. Elle exploite un petit nombre d'appareils de types Boeing 737 et Canadair CRJ.



**Le marché est centré sur trois Etats membres qui représentaient près de 60 % du trafic passagers en 2012<sup>1</sup> (l'Allemagne, la Pologne et la Lettonie). Le marché français, à la septième place en 2010 avec plus de 10 000 passagers, ne bénéficie plus d'une desserte régulière depuis 2012. La compagnie *Georgian Airways* propose toutefois ponctuellement des services entre Tbilissi et Paris.**

**S'agissant du fret**, le trafic de 10 000 à 11 000 tonnes par an sur la période 2010-2012 concerne essentiellement deux États membres, l'Allemagne et le Luxembourg.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'Allemagne avec 75 000 passagers, la Pologne (36 000) et la Lettonie (33 000). En 2013, les transporteurs européens offraient plus de 80 % des sièges (*Lufthansa, LOT Polish Airlines, Air Baltic...*).



## SECONDE PARTIE : UN ACCORD AÉRIEN AUX STIPULATIONS CONFORMES AUX POLITIQUES EUROPÉENNE ET FRANÇAISE

L'Accord sur la création d'un espace européen commun entre la Géorgie, d'une part, et l'Union européenne et ses Etats membres, d'autre part, comprend **vingt-neuf articles et quatre annexes**. Les trois titres abordent successivement les dispositions économiques, la coopération réglementaire et les stipulations institutionnelles.

Ses termes sont conformes au cadre général de négociation établi pour la conclusion des accords de transport dans le cadre de la politique européenne de voisinage.

### I. UN PREMIER CADRE FRANCO-GÉORGIEN DE CONCURRENCE ÉQUITABLE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS AÉRIENS

Votre rapporteure tient à relever que le texte de l'accord géorgien présente une architecture et des principes traditionnels, en matière de services aériens.

#### A. LA LIBÉRALISATION DU MARCHÉ AÉRIEN

Conformément à l'objet de tels traités aériens, l'Accord prévoit **l'ouverture complète du marché entre l'Union européenne et la Géorgie**. Les transporteurs européens sont désormais libres de proposer des services, au départ de toute plateforme européenne, vers tout aéroport en Géorgie (droits dits de **troisième et de quatrième libertés**)<sup>1</sup>.

S'agissant des **droits dits de cinquième liberté**, ils relèvent des dispositions transitoires<sup>2</sup> qui établissent un lien entre la reprise de l'acquis communautaire par la Géorgie et le degré d'ouverture du marché.

---

<sup>1</sup> L'article 2 de l'Accord définit les droits des transporteurs aériens de la manière suivante : « a) Le droit de survoler son territoire sans y atterrir ; b) Le droit d'effectuer sur son territoire des escales non commerciales, c'est-à-dire dans un but autre que l'embarquement ou le débarquement de passagers, de bagages, de fret et/ou de courrier par voie aérienne ; c) Lors de l'exploitation d'un service agréé sur une route spécifiée, le droit d'effectuer des escales sur son territoire afin d'embarquer ou de débarquer des passagers, du fret et/ou du courrier en trafic international, de façon séparée ou combinée. » Le contenu des activités commerciales est décrit à l'article 9 de l'Accord. Celles-ci concernent l'assistance en escale, les ventes, la location et le franchisage de marque.

<sup>2</sup> Cf. Annexe II.

En effet, **l'extension des opportunités commerciales à ces vols doit être autorisée** par une décision du **Comité mixte, en charge de contrôler la mise en œuvre effective des termes de l'Accord.** (Cf. seconde partie).

Ce comité doit, en l'espèce, valider l'achèvement de la reprise de l'acquis communautaire par la Géorgie. **Cette autorisation permettra alors aux transporteurs géorgiens d'effectuer des vols via un point intermédiaire<sup>1</sup>** dans certains Etats tiers ou se poursuivant vers un État tiers, avec la possibilité d'exercer des droits de trafic entre cette escale intermédiaire et la Géorgie, ou au-delà entre la Géorgie et cet État tiers.

Au titre de la libéralisation du marché, l'Accord pose le **principe de l'exploitation de ces services aériens sans contrainte**, en termes de **fréquences, de capacité ou de fixation des tarifs.**

**Le présent accord comporte toutefois quelques spécificités rédactionnelles, résultat des négociations.**

Ainsi, **les transporteurs européens bénéficient de droits additionnels par rapport à leurs homologues géorgiens**, afin de rééquilibrer l'asymétrie de la taille des marchés. En plus du droit d'exploiter des services *via* ou en prolongation vers les pays de la zone Euromed, les pays de l'accord EACE et la Suisse<sup>2</sup>, seuls les transporteurs européens pourront proposer des services au-delà de la Géorgie vers n'importe quelle destination.

**Une autre caractéristique de l'Accord réside dans la possibilité d'une adhésion à l'accord EACE.** En effet, **le présent Accord constitue une étape dans la mise en œuvre de la politique européenne de création d'espace aérien commun.** Cette perspective d'adhésion revêt une importance tant économique que politique. Cette éventualité n'a toutefois pas encore été abordée lors des réunions informelles du comité mixte. La reprise effective de l'acquis communautaire semble être un préalable à une telle intégration dans l'EACE.

---

<sup>1</sup> Les points intermédiaires prévus à l'accord sont : les pays de la zone Euromed (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie et Turquie), les pays de l'accord EACE, le Liechtenstein et la Suisse.

<sup>2</sup> Cette possibilité est octroyée aux transporteurs géorgiens et européens.

## Figure n° 5 : Résumé des libertés de l'air

### 1) Les libertés reconnues

*Les libertés de l'air constituent des droits ou privilèges accordés par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers. Il s'agit du droit de:*

*- de survoler le territoire de cet Etat sans y atterrir (Première liberté de l'air, droit de survol).*

*- d'atterrir sur le territoire de cet Etat pour des raisons non commerciales (Deuxième liberté de l'air<sup>1</sup>, droit d'escale technique).*

*- de débarquer des passagers, du courrier et des marchandises embarqués sur le territoire de l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité (Troisième liberté).*

*- d'embarquer des passagers, du courrier et des marchandises à destination du territoire de l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité (Quatrième liberté).*

*- d'embarquer des passagers, du courrier et des marchandises à destination du territoire de tout autre Etat contractant et de débarquer des passagers, du courrier et des marchandises en provenance du territoire de tout autre Etat contractant (Cinquième liberté)<sup>2</sup>.*

### 2) Les libertés non reconnues

*Les libertés non reconnues ont pour objet :*

*- de transporter du trafic entre deux Etats, en passant par l'État dont le transporteur a la nationalité (Sixième liberté). Cette liberté permet l'installation de hubs<sup>3</sup>.*

*- d'effectuer un trafic commercial, pour un transporteur d'un Etat opérant entièrement hors de son territoire (sans escale, ni survol), entre le territoire d'un autre Etat et un pays tiers (Septième liberté) Ainsi, une compagnie française peut négocier avec une autre compagnie française localisée à Singapour la possibilité d'opérer à partir de Singapour.*

*- de transporter du trafic de cabotage entre deux points situés à l'intérieur du territoire de l'État qui accorde le droit ou privilège au moyen d'un service qui commence ou se termine dans le territoire de l'État dont le transporteur étranger a la nationalité, ou à l'extérieur du territoire de l'État qui accorde le droit ou privilège (Huitième liberté ou « cabotage consécutif »).*

*- d'offrir un service effectué entièrement à l'intérieur du territoire de cet État (Neuvième liberté ou « cabotage autonome »).*

Source : Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI)

<sup>1</sup> Adoptées en 1952, les deux premières libertés n'ont pas été ratifiées par la Russie.

<sup>2</sup> Cette liberté permet de rentabiliser certaines routes, en permettant aux avions de ne pas repartir à vide.

<sup>3</sup> Selon Larousse, le hub est une « plate-forme aéroportuaire de correspondance permettant aux compagnies aériennes de concentrer leurs avions en un point unique. »

**L'accès au marché des transporteurs** aériens est organisé par les **articles 3 et 5** de l'Accord. Ceux-ci définissent les conditions **d'autorisation<sup>1</sup>, de refus** et de révocation et de suspension des autorisations d'exploitation **des transporteurs aériens**.

Cette ouverture de marché s'accompagne d'une **libéralisation de l'investissement**, prévue à **l'article 6** de l'Accord. Elle permet la détention et le contrôle effectif des transporteurs aériens de chaque Partie par des intérêts de l'autre Partie. Cependant, cette opération d'investissement transfrontalier doit être autorisée par le comité mixte afin de renforcer le contrôle de l'origine et de la finalité des investissements.

La portée de la décision préalable du Comité mixte, ainsi prévue avant tout investissement « transfrontalier » est réelle car elle doit être prise par consensus, comme toute autre décision du Comité. En conséquence, **chaque Partie dispose d'un droit de véto lui permettant de s'opposer à une opération donnée**.

**Les dispositions fiscales** prévoient, respectivement aux **articles 10 et 11**, des exemptions en matière de droits de douane et taxes ainsi que les modalités des redevances imposées pour l'usage des aéroports, des infrastructures et des services aéronautiques.

#### **B. UN NECESSAIRE CADRE CONCURRENTIEL ÉQUITABLE**

**La libéralisation du marché est étroitement associée à la liberté tarifaire**. Cette dernière est affirmée à **l'article 12**. Elle ne doit, cependant, **pas conduire à la fixation de tarifs à caractère injuste**, déraisonnable ou discriminatoire<sup>2</sup>.

D'une manière générale, **le corollaire de l'ouverture de marché est l'établissement d'un cadre concurrentiel équitable**, posé à **l'article 8** de l'Accord. Ce cadre reprend la réglementation communautaire applicable en matière de droit de la concurrence. Ainsi, le présent article fait expressément référence à **l'article 107** du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif aux aides publiques.

---

<sup>1</sup> Ces conditions portent sur la localisation du principal établissement dans le pays (Géorgie ou Etat membre), le maintien d'un contrôle réglementaire effectif à l'égard du transporteur ainsi que la détention financière du transporteur par le pays ou un de ses ressortissants. Aux fins d'une meilleure coopération, l'article 4 pose le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions relatives à la propriété et au contrôle effectif des transporteurs aériens prises par les autorités compétentes des Parties contractantes. Des possibilités de vérification sont néanmoins garanties.

<sup>2</sup> Le Comité mixte peut être saisi de ce type de problématique. Des mesures de sauvegarde peuvent être adoptées.

Le principe de concurrence loyale se traduit donc par la **suppression**, sauf exception, des différentes formes de **subventions publiques**. En pratique, les subventions publiques dans le secteur du transport aérien sont admises, par exemple, pour la desserte aérienne de certains territoires isolés, les liaisons aériennes étant, dans ce cas, soumises à des obligations de services publics.

En outre, **tout environnement déloyal est éventuellement sanctionné** par le refus, la révocation, la suspension ou la limitation des autorisations du transporteur aérien concerné, conformément à **l'article 5**<sup>1</sup>.

## II. UN DEGRÉ D'OUVERTURE CORRÉLÉ À UNE HARMONISATION NORMATIVE

La libéralisation du marché aérien dans un cadre concurrentiel équitable conduit à imposer une harmonisation des règles en matière de transport aérien. Cette dernière répond également à un objectif de sécurisation des transports.

### A. UNE HARMONISATION DES NORMES POUR UNE PLUS GRANDE SÉCURITÉ ET SURETÉ

Votre rapporteure relève que l'application de la réglementation européenne se traduit par **l'impossibilité de maintenir sur le registre des immatriculations des aéronefs** des appareils qui ne disposent pas d'un certificat de type délivré par l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), notamment les appareils de conception soviétique<sup>2</sup>.

Toutefois **une période transitoire a été mise en place**<sup>3</sup> jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020 afin d'éviter un retrait massif et immédiat de ces appareils du registre géorgien des immatriculations, pouvant conduire à de graves difficultés pour les opérateurs géorgiens concernés<sup>4</sup>.

Pendant cette période, ces appareils pourront continuer à être exploités sous le contrôle réglementaire des autorités géorgiennes, pour des opérations sans lien avec des services vers ou à l'intérieur de l'Union

---

<sup>1</sup> Cf. point e du paragraphe 1.

<sup>2</sup> Cette obligation découle de l'application de la réglementation européenne (règlement 216/2008), les aéronefs concernés devant néanmoins répondre aux exigences de base édictées par l'OACI pour être autorisés à fournir des services de transport aérien.

<sup>3</sup> Cf. paragraphe 7 de l'Annexe II.

<sup>4</sup> Ce délai a été accordé compte tenu du nombre conséquent d'appareils de conception ancienne, notamment de l'époque soviétique, exploités par les opérateurs géorgiens. Un retrait immédiat aurait entraîné des difficultés économiques et opérationnelles sérieuses pour les entreprises concernées, voire pour les opérations aériennes géorgiennes. Dans l'intervalle, les aéronefs non certifiés par l'AESA ne pourront, comme dans la situation qui prévaut actuellement, être utilisés vers ou à l'intérieur de l'Union européenne.

européenne. Cette stipulation de l'Accord géorgien constitue une spécificité qui n'existe pas, par l'exemple dans l'accord conclu avec la Jordanie.

**La reprise de l'acquis communautaire en matière aérienne est précisée à l'annexe III.** Y sont énumérées les règles applicables à l'aviation civile notamment en matière d'accès au marché<sup>1</sup>, de gestion du trafic aérien<sup>2</sup>, de sécurité aérienne<sup>3</sup>, de sûreté aérienne<sup>4</sup>, d'environnement<sup>5</sup>, de protection des consommateurs<sup>6</sup>, de temps de travail pour certaines catégories de personnel<sup>7</sup> et de systèmes informatisés de réservation<sup>8</sup>.

A titre d'illustration, la Géorgie s'est engagée à appliquer les normes communautaires sur la sûreté<sup>9</sup> et a accepté de voir figurer la mention des inspections de la Commission sur son territoire dans le texte même de l'Accord.

**L'harmonisation des normes relatives à l'aménagement du temps de travail** contribue également à améliorer la sécurité, les normes européennes étant reconnues comme parmi les plus exigeantes. Elle participe aussi à une concurrence équitable.

Il a été précisé à votre rapporteure qu'une part substantielle de la réglementation relative **au droit des passagers et aux aspects sociaux** est d'ores et déjà entrée en vigueur.

**La protection de l'environnement** dans le cadre du développement de cet espace aérien intégré est expressément affirmée à **l'article 17**. L'ensemble de ces normes sont énoncées au point E de l'Annexe III de l'Accord.

A titre d'illustration, l'Accord reconnaît la nécessité d'édicter des mesures afin de réduire les incidences de l'aviation civile sur l'environnement. Ainsi doivent s'appliquer les trois directives répertoriées dans le domaine de l'environnement concernent la gestion du bruit.

---

<sup>1</sup> Cf. partie A de l'Annexe III.

<sup>2</sup> Cf. article 16 renvoyant à la partie B de l'Annexe III.

<sup>3</sup> Cf. article 14 renvoyant à la partie C de l'Annexe III.

<sup>4</sup> Cf. article 15 renvoyant à la partie D de l'Annexe III.

<sup>5</sup> Cf. article 17 renvoyant à la partie E de l'Annexe III.

<sup>6</sup> Cf. article 18 renvoyant à la partie G de l'Annexe III.

<sup>7</sup> Cf. article 20 renvoyant à la partie F de l'Annexe III.

<sup>8</sup> Cf. article 19 renvoyant à la partie H de l'Annexe III.

<sup>9</sup> Ces normes sont définies dans le règlement (CE) 300/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2008, relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.



### Figure n° 6 : Directives relative à la gestion du bruit

- Directive 2006/93/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative à la réglementation de l'exploitation des avions<sup>1</sup>. Elle interdit, sauf dérogation, l'exploitation des avions à réaction les plus bruyants<sup>2</sup> à partir des aéroports européens.

- Directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mars 2002, établissant des règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté. Elle définit des règles communes pour l'introduction de restrictions d'exploitation au niveau des aéroports pour minimiser l'impact du bruit sur les populations environnantes. Les restrictions d'exploitation peuvent viser les seuls aéronefs présentant une faible marge de conformité dans le domaine de la certification acoustique ou concerner l'ensemble des aéronefs sur une période de temps définie.

- Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 juin 2002, relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. Non spécifique au transport aérien, elle définit une approche commune visant à éviter, prévenir ou réduire les effets nuisibles de l'exposition au bruit dans l'environnement. Cette approche est basée sur la détermination cartographique de l'exposition au bruit, sur l'information des populations et sur la mise en place de plans d'action.

*Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international.*

### B. UN TEMPS D'ADAPTATION SOUS LA VIGILANCE DU COMITÉ MIXTE

A l'instar de l'ensemble des accords relatifs au transport aérien conclus au niveau européen, **l'article 22** de l'Accord **instaure un Comité mixte**, constitué de représentants des différentes Parties qui est responsable de la mise en œuvre de l'Accord<sup>3</sup>. A ce titre, le Comité mixte peut être saisi par l'une des Parties, en cas de divergence d'appréciation persistante<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Exploitation relevant de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume 1, deuxième partie, chapitre 3.

<sup>2</sup> Avions relevant du chapitre 2.

<sup>3</sup> Selon l'article 21, ce contrôle de l'application de l'accord s'effectue non seulement par rapport aux adoptés en application des traités mais également des « arrêts et décisions pertinents de la Cour de justice et de la Commission européenne ».

<sup>4</sup> L'article 23 prévoit son intervention dans le cadre du règlement des différends et à la procédure d'arbitrage, il pose le principe du recours au Comité mixte pour la résolution des différends survenant à propos de l'interprétation ou de l'application de l'Accord. En cas de procédure infructueuse, les Parties peuvent recourir à un tribunal arbitral. Les mesures de sauvegarde prises par les Parties sont traitées à l'article 24.

Il est compétent pour rendre des décisions explicitement prévues par l'Accord, notamment en matière de révision des annexes, d'autorisation des investissements transfrontaliers ou de validation des évaluations réalisées par la Commission européenne, afin de vérifier la transposition en droit national et la mise en œuvre effective de l'acquis communautaire.

A ce titre, **il constitue un élément déterminant dans la reprise effective de l'acquis communautaire**<sup>1</sup>, prévu dans l'Accord.

**Cette étape ne peut raisonnablement pas être envisagée à court terme.** En effet, cette harmonisation exigera un certain temps compte tenu de la taille modeste de l'administration chargée de l'aviation civile.

A titre d'illustration, le Comité qui se réunit « en fonction des besoins »<sup>2</sup>, s'est déjà particulièrement intéressé à **la mise en œuvre des normes de sécurité aérienne**, prévue à l'article 14 de l'Accord et à la partie C de l'Annexe III<sup>3</sup>.

Des progrès significatifs ont été observés par rapport à 2007. Un audit<sup>4</sup> révélait alors un niveau élevé d'absence de mise en œuvre effective des pratiques recommandées de l'OACI (près de 68 %). Ce taux s'est contracté à 40 % en 2013. Ces progrès ont été corroborés par l'inspection conduite par l'Agence européenne de sécurité aérienne cette même année 2013, qui ne révélait aucune anomalie. Une coopération renforcée avec la Géorgie est inscrite à l'article 14. Cette dernière sera associée, en qualité d'observateur, aux travaux de l'Agence européenne de la sécurité aérienne.

En outre, il a été indiqué à votre rapporteure que les autorités géorgiennes ont insisté pour recevoir une aide particulière dans le domaine de **la gestion du trafic aérien**, compte tenu du volume de textes à transposer et à appliquer<sup>5</sup>. La Géorgie a par ailleurs rejoint l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) en 2014. Elle sera associée aux travaux du comité du « Ciel unique européen » en sa qualité d'observateur.

---

<sup>1</sup> Sa transposition et sa mise en œuvre effective des règles aériennes communautaires par la Géorgie doit faire l'objet d'une évaluation réalisées par la Commission européenne et validée par le Comité mixte.

<sup>2</sup> Le comité mixte de l'accord géorgien s'est réuni à deux reprises, sur une base informelle dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'accord.

<sup>3</sup> Lors de sa seconde réunion, en décembre 2013, l'aviation civile géorgienne a réalisé un point d'étape de ce processus. L'accent a été mis sur la sécurité aérienne, bien qu'aucun des textes européens ne soit encore officiellement transposé

<sup>4</sup> Les évaluations ont été réalisées tant par l'OACI que par l'AESA

<sup>5</sup> Cette transposition est prévue à l'article 16 de l'Accord et la partie B de l'Annexe III.

Il convient également de relever que **le rôle du Comité ne s'achève pas à la seule étape de la transposition**. Les règles ainsi intégrées dans le cadre normatif géorgien feront l'objet de mises à jour formelles et régulières par le Comité mixte, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la renégociation de l'Accord, conformément à **l'article 26**<sup>1</sup>.

Le Comité mixte ne pourra toutefois adopter de telles décisions qu'une fois l'accord entré en vigueur.

**Enfin, parallèlement aux travaux du Comité, la Géorgie bénéficiera de l'aide de l'Union dans son processus d'harmonisation** des normes. Cette dernière a mis en place différents programmes d'assistance technique en faveur de la Géorgie.

Un premier **jumelage**, programme d'assistance destiné à renforcer la capacité institutionnelle de l'administration géorgienne s'est achevé en 2013. Un appel d'offres européen vient d'être lancé au cours du premier semestre 2014, afin de sélectionner les partenaires d'un second jumelage prévu sur une durée de deux ans.

**La Géorgie bénéficie également du soutien technique** accordé dans le cadre du programme de coopération régionale appelé **TRACECA** (« *Transport Corridor Europe-Caucas-Asia* »). Il a pour objet le développement d'un couloir de transport entre l'Europe et l'Asie, traversant la mer Noire, les pays du Caucase du Sud, la mer Caspienne et les pays d'Asie centrale<sup>2</sup>.

Enfin, **l'Accord reprend les stipulations habituelles** en matière de traités concernant les amendements<sup>3</sup>, la dénonciation<sup>4</sup>, l'enregistrement<sup>5</sup> et l'entrée en vigueur<sup>6</sup>.

Conformément à l'article 29, **l'Accord avec la Géorgie peut s'appliquer provisoirement dans l'attente des procédures de ratification**. S'agissant de la France, une telle application provisoire sera possible **après l'achèvement de la procédure de ratification**.

---

<sup>1</sup> Le Comité mixte ne pourra toutefois adopter de telles décisions qu'une fois l'accord entré en vigueur. Dans l'intervalle, une mise à jour régulière de la réglementation applicable est présentée lors des réunions informelles des comités mixtes respectifs, la Géorgie étant invitée à mettre en œuvre les règles les plus récentes.

<sup>2</sup> L'année 2013 a marqué le commencement d'un nouveau volet du programme TRACECA Civil Aviation II. Organisée pour une durée de trois ans, l'assistance dispensée par ce programme se focalise sur les aspects de sécurité aérienne, sous l'égide de l'Agence européenne de sécurité aérienne, ainsi que sur les aspects de sûreté et d'accès au marché, avec le soutien d'une société de consultants.

<sup>3</sup> Cf. article 26.

<sup>4</sup> Cf. article 27.

<sup>5</sup> Cf. article 28.

<sup>6</sup> Cf. article 29.



---

## CONCLUSION

Le présent projet de loi soumis à votre examen constitue une **étape essentielle dans l'intégration de la Géorgie dans le cadre normatif communautaire des services aériens**.

La création d'un espace aérien commun avec ce pays est la traduction de la **politique aérienne européenne de voisinage**. Elle illustre le volet oriental de cette politique. Elle constitue une étape avant l'éventuelle intégration du pays dans le vaste espace aérien, dit EACE, conclu avec les pays des Balkans, l'Islande et la Norvège.

Répondant aux exigences conventionnelles de l'Union européenne et de la France, cet Accord prévoit une **ouverture progressive des marchés entre les Etats membres** et ce pays.

Il tend à instaurer non seulement un cadre concurrentiel équitable, mais **également à renforcer la sécurité**, la sûreté, la gestion du trafic. En effet, la libéralisation des services est corrélée à une **reprise de l'acquis communautaire** en ces domaines. En matière de protection de l'environnement, ses dispositions permettront de réduire considérablement les incidences négatives des conditions d'exploitation des services aériens.

Enfin, la présente ratification permettra d'établir **un premier lien conventionnel avec la France** en définissant un dispositif efficient et sécurisé d'exploitation des services aériens entre les deux pays.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteure vous propose d'adopter le **projet de loi n° 661 (2013-2014)**, autorisant la ratification de l'accord sur la création d'un **espace aérien commun** entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la **Géorgie**, d'autre part.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 15 octobre 2014, sous la présidence de M. Christian Cambon, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de **Mme Hélène Conway-Mouret**, rapporteure sur le **projet de loi n° 661 (2013-2014)**, autorisant la ratification de l'accord sur la création d'un **espace aérien commun** entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la **Géorgie**, d'autre part..

Après un bref débat, **la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi** précité.

Elle a **proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié** en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 *decies* du règlement du Sénat.





**ANNEXE I -  
TABLEAU DE DONNÉES SYNTHÉTIQUES  
SUR LA GÉORGIE**

Nom officiel	Géorgie
Nature du régime	République
Chef d'Etat	Guiorgui Margvelachvili
Superficie	69 700 km <sup>2</sup>
Population	4 600 000 (est. oct. 2012) (dont Ossétie du sud, 40 000 est., et Abkhazie 180 000 est. [chiffres contestés])
Capitale	Tbilissi (1,1 million d'habitants)
Villes principales	Koutaïssi, Batoumi, Roustavi, Soukhoumi, Zougdid
Langues officielles	Géorgien
Monnaie	Lari (GEL)
Fête nationale	26 mai
Taux de croissance démographique	- 0,327 % (estimation 2012)
Espérance de vie	73,9
Taux d'alphabétisation	100 %
Indice de développement humain (Classement PNUD 2013)	72ème rang mondial (en hausse)
PIB 2012	15 Mds USD
PIB par habitant (2012)	3500 USD
Taux de croissance (2012)	+6,1 % (+7% en 2011) / estimation 2013 : +2,5 % selon la Banque centrale de Géorgie, +2,5 % selon la BERD
Taux de chômage (2012)	15 %
Taux d'inflation (2013)	- 2,1 %
Principaux clients)	Azerbaïdjan, Turquie et Arménie
Principaux fournisseurs	Turquie, Ukraine et Azerbaïdjan
Exportations de la France vers la Géorgie	100 M€.
Importations françaises depuis la Géorgie	20 M€
Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB (est. 2012)	Agriculture 8,9 % ; industrie 23 % ; services 68,5 %

*Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.*

## ANNEXE II - CARTE GÉOGRAPHIQUE



Source ministère des affaires étrangères et du développement

## ANNEXE III - PRINCIPAUX ÉLÉMENTS POLITIQUES ET INTERNATIONAUX SUR LA GÉORGIE

*Source : ministère des affaires étrangères et du développement international*

### I. POLITIQUE INTÉRIEURE

#### A. SITUATION INTÉRIEURE

La Géorgie a recouvré son indépendance en 1991 dans des conditions difficiles : elle a rapidement été la proie d'une guerre civile et exposée aux séparatismes. Le retour de M. Chevardnadze, ancien ministre des Affaires étrangères d'URSS, devenu chef de l'Etat en 1992 après le renversement du Président Zviad Ghamsakhourdia, a permis de réorganiser les pouvoirs centraux après la guerre civile. Il a désarmé les principales milices et institué un régime présidentiel fort qui a progressivement pris le pas sur le pouvoir des clans.

En novembre 2003, la « révolution des roses » a conduit au pouvoir Mikheïl Saakachvili (élu chef de l'Etat en janvier 2004 et réelu en 2008), jeune président pro-occidental formé en France et aux Etats-Unis. Il s'agissait de la première « révolution de couleur » démocratique dans l'espace post-soviétique avant la révolution orange d'Ukraine en décembre 2004. Depuis, la Géorgie a fait le choix stratégique du rapprochement avec l'UE et l'OTAN, objet d'un consensus au Parlement.

Le conflit armé avec la Russie en août 2008, alors que le gazoduc BTC reliant la Caspienne à la mer Noire via la Géorgie venait d'être mis en service, a temporairement rassemblé l'ensemble des forces politiques autour du chef de l'exécutif. Toutefois, cette union nationale, apparue pendant le conflit, a rapidement volé en éclat : certaines figures de l'opposition ont rendu le Président Saakachvili en partie responsable du déclenchement des hostilités.

Les élections législatives du 1<sup>er</sup> octobre 2012 ont vu une large victoire de la coalition d'opposition « Rêve géorgien » emmenée par le mécène et milliardaire Bidzina Ivanichvili avec 54,97 % des suffrages contre 40,34 % pour le Mouvement national uni du Président Saakachvili. Ce scrutin a marqué une étape importante dans la consolidation de la démocratie géorgienne qui a ainsi connu, pour la première fois depuis son indépendance, une alternance démocratique.

---

L'élection présidentielle du 27 octobre 2013 a mis fin à la cohabitation houleuse entre le gouvernement du Premier ministre Ivanichvili et le Président Saakachvili, celui-ci arrivant au terme de son second mandat consécutif (2004-2008 et 2008-2013) et ne pouvant pas se représenter. Si le scrutin a été jugé transparent, bien administré et concurrentiel par la mission d'observation du BIDDH-OSCE, il n'a cependant suscité qu'une faible participation, de l'ordre de 47 % (54 % en 2008 et 60,8 % aux élections législatives de 2012).

M. Gharibachvili a succédé le 24 novembre 2013 à M. Ivanichvili au poste de Premier ministre, ce dernier se retirant officiellement de la politique. Du fait d'une révision constitutionnelle entrée en vigueur au moment de la prise de fonction du nouveau Président, le 17 novembre 2013, le Premier ministre dispose désormais de l'essentiel des pouvoirs exécutifs.

### ***B. LES SÉPARATISMES SUD-OSSÈTE ET ABKHAZE***

L'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, qui représentent ensemble 20 % du territoire géorgien, ont échappé au contrôle de Tbilissi dès le début des années 1990, quand deux guerres ont fait plus de 11 000 morts et 320 000 déplacés.

Du 7 au 12 août 2008, un violent conflit a opposé la Russie et la Géorgie autour de l'Ossétie du Sud. Au lendemain du conflit, l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie ont déclaré leur indépendance. Elle n'est à ce jour reconnue que par la Russie, le Venezuela, le Nicaragua, Nauru et Tuvalu. La Géorgie et la Russie n'ont toujours pas rétabli leurs relations diplomatiques. Moscou stationne environ 5000 personnels militaires (soldats et gardes-frontières du FSB) dans chacune des deux provinces.

La médiation de la Présidence française de l'UE a permis, le 12 août 2008, de mettre un terme aux combats et de parvenir à un accord de la Russie et de la Géorgie sur un plan en 6 points. Par les accords du 8 septembre 2008, les présidents russe et géorgien se sont engagés à mettre en œuvre l'ensemble des dispositions du plan du 12 août dans des délais précis.

Les accords du 12 août et du 8 septembre 2008 ont également institué les discussions de Genève : coprésidées par l'ONU, l'OSCE et l'UE, elles sont le seul forum réunissant toutes les parties (Tbilissi, des représentants des autorités de facto abkhaze et sud-ossète, Washington et Moscou).

Le Français Philippe Lefort a été le représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour le Caucase du Sud et la crise en Géorgie du 1<sup>er</sup> juillet 2011 au 31 janvier 2014. Son successeur, le diplomate allemand Herbert Salber, a été nommé le 12 juin 2014.

La Mission de surveillance de l'Union européenne (MSUE) est seule sur le terrain depuis le départ exigé par la Russie des missions ONU et

OSCE. Elle n'a cependant toujours pas accès aux entités comme le prévoit pourtant son mandat qui est prolongé par le Conseil européen chaque année depuis 2008. L'Estonien Toivo Klaar (ancien membre du SEAE et diplomate estonien de carrière) en a pris la tête le 13 septembre 2013. Sa nomination n'a pas débloqué les travaux de l'instrument de prévention et de règlement des différends (IPRM) de la MSUE de Gali, en Abkhazie, qui ne fonctionne plus depuis mai 2012, quand les autorités de facto abkhazes ont déclaré le précédent chef de mission, le polonais Andrzej Tickiewicz, persona non grata.

La majorité géorgienne issue des urnes en octobre 2012 mène une politique d'apaisement des relations avec la Russie, dans le respect de la ligne rouge de la non-reconnaissance du statut étatique des deux entités séparatistes. Pour œuvrer à ce rapprochement, des discussions informelles se tiennent plusieurs fois par an à Prague, entre les représentants spéciaux des deux pays, M. Abachidzé et Karassine. Ce rapprochement s'est concrétisé du côté russe par la levée, en 2013, de l'embargo sur les eaux minérales, les vins géorgiens et quelques produits agricoles géorgiens, mais peine à trouver d'autres traductions concrètes.

Les autorités géorgiennes dénoncent toutefois, depuis le début l'année 2013, une reprise des travaux de « frontiérisation » (pose de clôtures, barbelés, tranchées...) par les gardes-frontière du FSB sur les lignes de jonction administratives avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud.

Tbilissi a fermement condamné les agissements russes dans le cadre de la crise ukrainienne, y compris l'annexion de la Crimée.

## II. INTÉGRATION EURO-ATLANTIQUE

La Géorgie est membre du Partenariat pour la paix depuis 1994, bénéficie du programme Formation et équipement depuis 2002 et est candidate au Plan d'action pour l'adhésion, dont elle demande l'octroi au prochain sommet de l'OTAN (septembre 2014, New Port, Royaume-Uni).

Au sommet de Bucarest de 2008, les Etats parties au Traité de l'Atlantique Nord ont estimé que la Géorgie avait « vocation à rejoindre l'Alliance atlantique ». La Commission OTAN-Géorgie est le cadre institutionnel dans lequel est conduit le dialogue politique et la coopération pratique. Il est à noter que la Géorgie est aujourd'hui le plus important fournisseur de troupes à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan parmi les pays non membres de l'OTAN.