

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement

NOR : MAEJ1526101L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

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

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, signé les 25 et 30 avril 2007 (ci-après dénommé « l'accord de transport aérien ») fixe le cadre juridique unique pour le transport aérien entre le territoire des États membres de l'Union européenne et le territoire des États-Unis d'Amérique¹.

La France a déposé son instrument de ratification le 7 mai 2008, après autorisation du Parlement à cet effet (loi n° 2008-325 du 7 avril 2008). L'accord de transport aérien est à ce jour appliqué à titre provisoire dans l'attente de son entrée en vigueur subordonnée à l'achèvement des procédures internes par chacune des parties. En l'occurrence, tous les États membres l'ont désormais ratifié ; il ne manque que la ratification de l'Union européenne et des États-Unis pour qu'il entre en vigueur.

Le résultat des négociations ne satisfaisant que partiellement les différentes parties, la signature de l'accord de transport aérien n'avait été rendue possible en 2007 que par l'inclusion d'une clause prévoyant l'ouverture rapide de négociations pour, notamment, poursuivre l'ouverture de l'accès aux marchés (article 21 « Négociations en vue d'une seconde étape »).

Cette étape a été franchie le 24 juin 2010 avec la signature du protocole modifiant 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, (ci-après dénommé « le protocole »)². La ratification par la France de ce protocole, qui a été autorisée le 13 novembre 2014 par le Parlement (loi n°2014-1349), est intervenue le 21 janvier 2015. Le protocole entrera en vigueur une fois que l'ensemble des parties l'aura ratifié (à ce jour, il manque la ratification de quatre États membres, des États-Unis et de l'UE).

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32007D0339>

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010D0465>

Le principe de l'extension de l'accord de transport aérien à des pays tiers dans le but de « *maximiser les avantages pour les consommateurs, les transporteurs aériens, les travailleurs et les populations des deux côtés de l'Atlantique* », est posé dans l'accord de transport aérien (article 18, paragraphe 5). L'Islande et la Norvège ont formellement fait connaître leur intérêt pour y adhérer dès 2007.

Compte tenu des liens qui les unissent à l'Union européenne, l'Islande et la Norvège sont des candidats naturels pour cet élargissement de l'accord de transport aérien. Membres de l'Espace économique européen, ces deux pays appliquent l'ensemble des règles communautaires relatives au transport aérien ; leurs transporteurs aériens sont considérés, au regard du marché intérieur auquel ils ont un accès sans restriction, comme des entreprises de transport aérien de l'Union européenne. Ils sont également parties à l'accord multilatéral sur la création d'un Espace aérien commun européen (EACE) conclu en 2006, qui met en place un vaste marché couvrant le territoire des États membres de l'Union européenne, des États des Balkans occidentaux, de l'Islande et celui de la Norvège³.

En novembre 2010, le comité mixte établi par l'article 18 de l'accord de transport aérien, a formulé une proposition en vue de l'adhésion de l'Islande et de la Norvège à l'accord de transport aérien, modifié par le protocole. Cette proposition comprenait, d'une part, un accord d'adhésion quadripartite entre les États-Unis d'Amérique, l'Union européenne et ses États membres, l'Islande et la Norvège, objet du présent projet de loi et, d'autre part, un accord annexe tripartite fixant les arrangements internes à l'Union européenne et ses États membres, l'Islande et la Norvège (en annexe).

Ce second accord, technique, est nécessaire au maintien du caractère bilatéral du fonctionnement de l'accord de transport aérien, la partie européenne élargie à l'Islande et à la Norvège devant s'exprimer d'une voix unique. Il précise notamment les modalités de participation de l'Islande et de la Norvège au comité mixte institué par l'accord de transport aérien, modifié par le protocole, ces deux États étant d'ores et déjà associés de manière informelle aux réunions du comité, ainsi que les modalités relatives aux procédures d'arbitrage ou à la suspension de droits de trafic prévue à l'article 21, paragraphe 5, de l'accord de transport aérien, modifié par le protocole. La ratification de l'accord annexe ne requiert pas d'autorisation parlementaire.

La signature de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, (ci-après dénommé l'accord), est intervenue les 16 et 21 juin 2011 concomitamment à celle de l'accord annexe.

L'extension à l'Islande et à la Norvège de l'accord de transport aérien, modifié par le protocole, harmonisera le cadre commercial et renforcera la cohérence du cadre réglementaire pour le transport aérien transatlantique, l'Islande et la Norvège étant considérées comme des États membres de l'Union européenne pour l'application de ses dispositions. Dans ce cadre, l'Islande et la Norvège bénéficieront des mêmes droits et seront soumises aux mêmes obligations que les États membres.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:285:0003:0046:FR:PDF>

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

▪ *Les conséquences économiques et financières de l'accord :*

L'accord de transport aérien, modifié par le protocole, a libéralisé les services aériens transatlantiques, les entreprises de transport aérien de l'Union européenne et celles des États-Unis d'Amérique étant dorénavant libres de proposer des services, sans aucune restriction, entre tout aéroport européen et tout aéroport américain.

L'accord de transport aérien, modifié par le protocole, a également ouvert la possibilité d'effectuer des vols en exerçant des droits de trafic sur des escales intermédiaires, ou en continuation, dans des pays tiers (droits dits de 5^{ème} liberté). De plus, les transporteurs européens sont autorisés à exploiter des services mixtes entre le territoire américain et le territoire des pays tiers membres de l'Espace aérien commun européen (i.e. les États des Balkans occidentaux, l'Islande et la Norvège), sans lien avec des vols desservant le territoire d'un État membre (droits dits de 7^{ème} liberté). L'exercice effectif de ces droits de 7^{ème} liberté reste cependant conditionné à l'accord du pays tiers concerné.

L'application de l'accord permettra de traiter de façon uniforme l'ensemble des vols transatlantiques entre le territoire des États membres de l'Union européenne, de l'Islande et de la Norvège, d'une part, et le territoire américain, d'autre part, dans un cadre réglementaire harmonisé. En conséquence, les transporteurs aériens européens, islandais, norvégiens et américains pourront proposer des vols entre tout aéroport situé sur le territoire de l'Union européenne, de l'Islande et de la Norvège et tout aéroport du territoire des États-Unis d'Amérique, et réciproquement.

L'extension à l'Islande et à la Norvège de l'accord de transport aérien, modifié par le protocole, ouvre potentiellement de nouveaux marchés dont l'intérêt est toutefois vraisemblablement limité pour les compagnies aériennes régulières de l'Union européenne eu égard, d'une part, au niveau de trafic entre ces pays et les États-Unis et, d'autre part, à leur modèle économique davantage orienté vers une politique de plateforme de correspondance que vers des liaisons de point à point. Ces marchés représentent toutefois des opportunités pour les transporteurs aériens non réguliers.

En ce qui concerne les possibilités nouvelles découlant de l'application du protocole, l'Islande et la Norvège en bénéficieront sous réserve, d'une part, que la législation européenne relative aux restrictions d'exploitation sur les aéroports liées au bruit soit modifiée pour répondre aux exigences fixées à l'article 21, paragraphe 4, de l'accord de transport aérien, modifié par le protocole, et, d'autre part, que cette modification du droit européen soit intégrée au corpus des normes de l'accord sur l'Espace économique européen relatives au transport et qu'elle soit effectivement appliquée par l'Islande et la Norvège.

En matière d'investissements, l'accord de transport aérien, modifié par le protocole, a déjà prévu la possibilité pour des investisseurs islandais ou norvégiens de détenir et contrôler une entreprise de transport aérien de l'Union européenne (article 4, paragraphe b, en liaison avec l'article 1, paragraphe b, de l'annexe 4). L'accord, en revanche, confortera la possibilité pour des intérêts européens d'investir dans des compagnies aériennes islandaises et norvégiennes en écartant le risque de perdre des droits de trafic sur les marchés transatlantiques.

Le renforcement de la cohérence du cadre juridique du transport aérien transatlantique, permis par l'accord, concerne des domaines essentiels du transport aérien comme la sécurité et la sûreté aériennes, la concurrence, les subventions et aides d'État, l'environnement, la protection des consommateurs ou les droits de douane et taxes.

Cet accord assurera tout particulièrement à la compagnie aérienne scandinave Scandivian Airline System (SAS), dont les trois actionnaires principaux sont les États suédois, danois et norvégien, un cadre unifié pour ses opérations transatlantiques au départ de la Norvège, du Danemark et de la Suède.

Compte tenu des éléments qui précèdent, l'impact économique de cet accord sur le transport aérien transatlantique restera limité, son intérêt étant essentiellement à rechercher dans l'harmonisation du cadre juridique applicable au transport aérien transatlantique avec les États-Unis d'Amérique, partenaire privilégié de l'Union européenne.

▪ *Les conséquences environnementales de l'accord :*

L'accord étend à l'Islande et à la Norvège les dispositions relatives à l'environnement de l'accord de transport aérien, modifié par le protocole, domaine qui a été l'objet d'intenses discussions pendant les négociations du protocole..

Ces dispositions affirment l'importance de protéger l'environnement dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique aéronautique internationale, confirment l'engagement d'appliquer le principe de l'approche équilibrée pour définir d'éventuelles restrictions d'exploitation liées au bruit sur les aéroports, et prévoient de renforcer la coopération dans le but de traiter de l'impact de l'aviation internationale sur l'environnement.

Compte tenu des approches divergentes sur le traitement de l'incidence du transport aérien international sur l'environnement, les États-Unis ne considérant alors pas les mesures de marché pour lutter contre les gaz à effet de serre comme la meilleure réponse à un problème réel, le résultat obtenu en 2010 a été considéré par les Européens comme un consensus très favorable.

L'extension de ces dispositions aux services aériens transatlantiques entre l'Islande et la Norvège et les États-Unis est positive et renforce la position de l'Union européenne dans son approche environnementale.

▪ *Les conséquences sociales de l'accord :*

L'accord étend également à l'Islande et à la Norvège les dispositions de l'accord de transport aérien, modifié par le protocole, relatives à la dimension sociale, dimension qui a été au cœur des débats pendant les discussions de seconde étape, principalement lors des échanges sur l'ouverture du capital des transporteurs aériens.

Bien que très générales, ces dispositions n'en demeurent pas moins inédites dans un accord relatif au transport aérien et leur extension à l'Islande et à la Norvège consacre la volonté européenne de prendre en compte les conséquences sociales de l'ouverture des marchés dans un secteur caractérisé par la mobilité de ses salariés.

▪ *Les conséquences juridiques de l'accord :*

L'accord a pour objet d'étendre à l'Islande et à la Norvège, comme si ces pays étaient des États membres de l'Union européenne, le cadre juridique applicable au transport aérien entre les États membres de l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique défini par :

- 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, signé les 25 et 30 avril 2007, ratifié par la France, et qui est appliqué provisoirement depuis le 30 mars 2008 en vertu de son article 25,
- le protocole modifiant 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, signé le 24 juin 2010.

Les négociateurs de l'accord de transport aérien de 2007 avaient en effet prévu la possibilité d'étendre son champ d'application à des pays tiers.

Le présent accord permet ainsi d'uniformiser le cadre juridique applicable aux services de transport aérien transatlantique entre les États-Unis d'Amérique, d'une part, et les États membres de l'Union européenne, l'Islande et la Norvège, d'autre part. Les transporteurs aériens européens, islandais et norvégiens, comme leurs homologues américains, pourront dorénavant proposer des

services entre n'importe quel aéroport situé dans l'Union européenne, en Islande et en Norvège et n'importe quel aéroport américain.

L'Islande et la Norvège bénéficient de l'ensemble des droits et sont soumises à l'ensemble des obligations des États membres qui découlent de l'application de l'accord de transport aérien, modifié par le protocole. Comme les États membres, l'Islande et la Norvège seront représentées au sein du comité mixte par les participants qu'elles auront désignés.

Pour la partie européenne élargie, le champ d'application territorial de l'accord correspond à celui de l'accord sur l'Espace économique européen, à l'exception des régions terrestres et des eaux intérieures qui se trouvent sous la souveraineté ou la juridiction de la Principauté du Liechtenstein. Pour la France, sont concernés le territoire métropolitain, la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion et Saint-Martin.

Conformément à son article 5, l'accord s'applique de manière provisoire sous réserve des dispositions de la législation nationale applicable, et donc en ce qui concerne la France, après l'achèvement de la procédure de ratification.

L'accord étend à l'Islande et à la Norvège les dispositions usuelles d'un accord sur les services aériens, telles que celles contenues dans l'accord de transport aérien, modifié par le protocole. **Sa ratification par la France ne requiert donc aucune modification du droit interne français.**

a- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes :

Le cadre juridique en matière de transport aérien international résulte de l'application de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale de 1944⁴. Son article 1^{er} pose le principe de la souveraineté complète et exclusive des États contractants sur l'espace aérien au-dessus de leur territoire. En conséquence, aux termes de son article 6, « *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 tout autre autorisation dudit État conformément aux conditions de cette permission ou autorisation* ».

b - Articulation avec les dispositions du droit de l'Union européenne

Aux termes de l'article 4-2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁵, le domaine des transports correspond à une compétence partagée entre l'Union et les États membres. L'Union européenne et ses États membres partagent la compétence pour négocier et conclure des accords avec des pays tiers.

L'article 100, paragraphe 2, du traité, en liaison avec l'article 218 paragraphe 6, point a) v) relatif à la procédure de négociation et de conclusion d'accords entre l'UE et les pays tiers ou organisations internationales dispose que « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir les dispositions appropriées pour la navigation maritime et aérienne. Ils statuent après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions* ».

✓ Le présent accord étend le champ d'application de l'accord de transport aérien UE-États-Unis, *mutatis mutandis*, à la Norvège et à l'Islande. Les dispositions de l'accord annexe sont fondées sur la décision du Conseil du 25 avril 2007 concernant la signature et l'application provisoire de l'accord de transport aérien UE-USA (2007/339/CE)⁶.

⁴ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19440105/201408120000/0.748.0.pdf>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0339&from=FR>

✓ L'objectif d'étendre l'accord de transport aérien UE-Etats-Unis à des pays tiers est explicitement prévu dans ledit accord. Le présent accord est par ailleurs pleinement compatible avec la politique globale de l'UE à l'égard de l'Islande et de la Norvège, Etats membres de l'Espace économique européen.

▪ ***Les conséquences administratives de l'accord :***

L'extension à l'Islande et à la Norvège de l'accord de transport aérien, modifié par le protocole, simplifiera les démarches administratives des transporteurs aériens désireux d'exploiter des vols transatlantiques, tant vis-à-vis des autorités européennes, islandaises ou norvégiennes que vis-à-vis des autorités américaines. L'accord participe en cela à l'optimisation des bénéfices liés à l'ouverture des marchés.

III. - Historique des négociations :

Comme évoqué *supra*, le principe de l'extension de l'accord de transport aérien à des pays tiers est exposé dans le texte conclu en 2007 et la manifestation d'intérêt de l'Islande et de la Norvège pour y adhérer a été accueillie positivement par les parties européenne et américaine la même année. Ainsi, l'élaboration des termes de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, relève davantage d'un travail de concertation juridique visant à assimiler l'Islande et la Norvège aux États membres de l'Union européenne pour l'application de l'accord de transport aérien, modifié par le protocole, que d'une négociation.

En février 2009, le comité mixte établi par l'accord de transport aérien a élaboré une première proposition conformément à l'article 18, paragraphe 5, de l'accord de transport aérien, en vue de l'adhésion de l'Islande et de la Norvège. Les projets d'accords qui en ont résulté - un accord d'adhésion et un accord annexe - n'ont pu être signés par l'ensemble des États membres en marge du Conseil du 17 décembre 2009, la France faisant valoir, pour sa part, l'absence de références à l'authentification du texte dans d'autres langues que l'anglais.

Parallèlement, les négociations en vue d'une seconde étape de l'accord de transport aérien, débutées en 2008, se poursuivaient et le report de la signature de la proposition originelle en vue de l'adhésion de l'Islande et de la Norvège a permis au comité mixte de formuler une nouvelle proposition en novembre 2010 intégrant les modifications apportées par le protocole conclu au mois de juin de la même année.

La version française de l'accord a été authentifiée préalablement à sa signature, conformément à la procédure définie dans la déclaration commune, par trois échanges de lettres, respectivement entre l'ambassadeur de France à Washington et le département d'État américain, l'ambassadrice de France à Reykjavik et le ministère de l'Intérieur de l'Islande et l'ambassadrice de France à Oslo et le ministère royal des affaires étrangères de Norvège, la version française faisant également foi.

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 16 juin 2011 (décision 2011/708/UE⁷), a autorisé la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord et de l'accord annexe.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:283:FULL&from=FR>

L'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, a été signé les 16 et 21 juin 2011, respectivement à Bruxelles et à Oslo. La signature de l'accord annexe est intervenue simultanément.

A la date du 25 mai 2016, Chypre, l'Estonie, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque et la Roumanie ont notifié au Secrétariat général du Conseil l'achèvement de leurs procédures internes préalables à l'entrée en vigueur de l'accord.⁸

V. - Déclarations ou réserves :

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

⁸ Source : base de données des accords, Conseil de l'Union européenne
<http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2011036>