



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 19.11.2002
COM(2002) 649 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**concernant les conséquences des arrêts de la Cour du 5 novembre 2002 pour la politique
européenne en matière de transport aérien**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

concernant les conséquences des arrêts de la Cour du 5 novembre 2002 pour la politique européenne en matière de transport aérien

1. LA SITUATION ACTUELLE ET SES INCONVENIENTS

1.1. Introduction

1. L'Union européenne s'est progressivement imposée sur la scène internationale au cours des dix dernières années. Un sens accru de l'intérêt communautaire s'étant développé dans toute une série de domaines, des positions communes ont été adoptées par la Communauté dans de nombreuses discussions internationales et multilatérales. L'approche communautaire s'est révélée particulièrement fructueuse dans les négociations commerciales et a permis d'ouvrir de nouvelles perspectives pour les entreprises et les consommateurs. Elle a aussi contribué aux efforts en vue de mettre en place un environnement commercial plus ouvert pour tous les pays.
2. Cependant, l'Union européenne n'a toujours pas de politique cohérente en ce qui concerne le transport aérien international. Depuis 1992, date à laquelle le marché unique européen a été créé et où les dernières propositions en faveur d'une approche européenne des relations internationales dans ce domaine ont été présentées, la Commission a toujours fait valoir qu'il fallait que les quinze États membres œuvrent à travers les institutions communautaires pour gérer les services aériens internationaux. La Commission est depuis longtemps convaincue que le transport aérien aurait beaucoup à gagner d'une approche communautaire cohérente, consacrant les principes et les procédures du traité fondateur et reposant sur des objectifs communs. Dans la mesure où les initiatives communautaires portent aujourd'hui sur la plupart des aspects du transport aérien, depuis la sûreté et la sécurité jusqu'à la protection des passagers, il est apparu de plus en plus inadéquat que les relations internationales soient gérées individuellement par les États membres.
3. Dans son Livre blanc intitulé "La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix"¹, la Commission fait de l'élaboration d'une politique extérieure cohérente dans le domaine de l'aviation une priorité de premier plan, compte tenu des effets de l'approche fragmentée sur l'industrie européenne du transport aérien.

1.2. Le processus d'intégration

4. Au cours des quinze dernières années, l'Union a mis en œuvre un vaste programme de libéralisation et d'intégration des marchés dans le domaine du transport aérien. La Communauté a fusionné plusieurs marchés en un seul marché "intérieur" du transport aérien. Au niveau mondial, ce marché est par sa taille le deuxième derrière celui des États-Unis et sa création a montré comment on peut surmonter les entraves

¹ COM (2001) 370.

traditionnelles au commerce dans le secteur des services de transport aérien. Elle a aussi montré les avantages qui en découlent pour les entreprises et les consommateurs.

5. Dix ans ont passé depuis l'adoption des mesures de libéralisation du transport aérien réunies sous l'appellation de 'Troisième paquet', qui appliquent au secteur aéronautique les principes du programme relatif au marché unique. Le 'Troisième paquet' a permis d'en finir avec des dispositions qui ont, pendant des décennies, limité l'accès aux marchés du transport aérien en Europe, empêché les investissements transfrontaliers des compagnies aériennes européennes et régi en détail le fonctionnement du marché lui-même.
6. En vertu du 'Troisième paquet', toutes les compagnies aériennes établies dans la Communauté, quel que soit l'État membre dans lequel se trouvait leur siège, sont devenues des 'transporteurs aériens communautaires' jouissant de droits d'accès identiques pour l'ensemble du marché intérieur et soumis à des responsabilités identiques aux yeux de la loi. Ce 'Troisième paquet' a permis aux compagnies aériennes existantes de pénétrer des marchés autrefois fermés et à de nouvelles compagnies de s'établir sur le fondement de règles et de principes communs. Bref, il est devenu possible de fournir des services aériens qui répondent aux vœux et aux besoins des passagers plutôt qu'aux règles protectionnistes et aux demandes des gouvernements. Seuls les vols internationaux au départ et à destination de l'UE ont continué d'être soumis à des accords bilatéraux classiques dans le domaine des transports aériens.
7. Les activités de la Communauté dans ce secteur ne se limitent cependant pas à des questions d'accès au marché. L'intégration des marchés a aussi nécessité la mise en place d'un cadre réglementaire établissant des niveaux communs de sécurité, de protection de l'environnement et des passagers, et de gestion du trafic aérien. Ainsi, les transporteurs communautaires exercent leurs activités non seulement sur la base de droits d'accès au marché identiques, mais aussi, d'une manière plus générale, sur la base de normes communes.
8. En 1999, la Commission a présenté une analyse du fonctionnement du marché intérieur². Les événements du 11 septembre 2001 ont causé des problèmes considérables dans ce secteur et déprimé le marché du transport aérien d'une manière générale, mais il semble que les compagnies aériennes européennes soient en phase de redressement, et les grandes tendances restent valables aujourd'hui. Les principales conclusions sont les suivantes:
 - à l'instar des autres marchés dans le monde, le marché communautaire s'est fortement développé dans les années 1990, les liaisons récemment ouvertes entre États membres connaissant la croissance la plus rapide.
 - La productivité des transporteurs communautaires a augmenté.
 - Le nombre total de compagnies aériennes proposant des vols réguliers dans la Communauté a pratiquement doublé pour atteindre 140.

² Communication de la Commission intitulée: "L'industrie du transport aérien en Europe: du marché unique aux défis mondiaux " (COM (1999) 182).

- Certains transporteurs en place ont été confrontés à des problèmes graves qui ont entraîné des pertes d'emploi et des moments difficiles pour certaines personnes, mais, dans l'ensemble, l'emploi dans le secteur a progressé, les nouvelles compagnies créant des emplois et certaines compagnies nationales connaissant un développement considérable.
 - La concurrence s'est intensifiée, un bon nombre des liaisons les plus importantes étant exploitées par au moins trois compagnies aériennes. Les tarifs sur ces liaisons étaient en moyenne 10% à 25% plus avantageux que sur les liaisons exploitées de façon monopolistique. Depuis la publication de la Communication, la pratique de tarifs peu élevés s'est encore étendue.
 - Le nombre total de liaisons aériennes a augmenté.
9. Malgré ces changements et ces tendances, le marché intérieur du transport aérien se distingue également par ce qui ne s'y est pas produit. Contre toute attente et contrairement à ce qui s'est passé dans beaucoup d'autres secteurs d'activités de services comme les télécommunications, les assurances ou la banque, le classement des principales entreprises a très peu changé. La plupart des grandes compagnies aériennes de la Communauté restent avant tout des compagnies nationales et se sont en général développées en renforçant leur position sur leur marché, plutôt qu'en cherchant de nouvelles possibilités d'investissement dans d'autres États membres ou à croître par des fusions et des acquisitions.
10. Le marché communautaire du transport aérien est un marché dynamique et innovant, mais tant qu'il restera fragmenté selon les frontières nationales pour l'extérieur, les compagnies les plus prospères auront des difficultés à donner la pleine mesure de leurs capacités et les consommateurs ne profiteront pas des avantages découlant d'une concurrence accrue.

Relations existant entre les États membres et les pays tiers

11. Avec la Convention de Chicago de 1944, le cadre réglementaire international s'est développé sur la base d'accords bilatéraux concernant les services aériens (ASA). Ces accords réglementent les conditions du marché applicables à la fourniture de services aériens par les transporteurs. Depuis la création du marché intérieur, les États membres ont continué de conclure des accords bilatéraux classiques dans le domaine du transport aérien. La plupart ont signé un très grand nombre d'ASA avec des pays tiers; on en compte en moyenne entre 60 et 70 par État membre.
12. Ces accords ne sont pas très différents quant à la forme. Le corps du texte contient les principes généraux, tandis que les annexes présentent les dispositions plus détaillées, telles que les liaisons à exploiter, la capacité et les fréquences offertes, ainsi que les droits de trafic supplémentaires susceptibles d'être exercés, comme les droits dits de "cinquième liberté", qui permettent aux compagnies aériennes d'étendre leurs liaisons au-delà des destinations situées dans les deux parties à l'accord, vers des destinations situées dans d'autres pays. Les accords comprennent fréquemment des déclarations communes d'intention confidentielles consacrées aux arrangements commerciaux entre compagnies et à d'autres aspects financiers. Dans la plupart des cas, le corps du texte des ASA ne change pas pendant des années, mais les annexes et les déclarations communes d'intention (MOU) sont modifiées plus souvent pour tenir compte de l'évolution du marché.

13. Le contenu des ASA est très variable; ils peuvent être très libéraux ou extrêmement restrictifs. Certains autorisent la concurrence entre un grand nombre de transporteurs des deux parties à l'accord, tandis que d'autres éliminent pour ainsi dire la concurrence entre les opérateurs.
14. Les accords de ciel ouvert habituellement négociés par les États-Unis sont généralement des accords bilatéraux classiques, en ce sens qu'ils accordent des droits de trafic uniquement aux compagnies aériennes des deux parties ayant signé l'accord. Ils suppriment néanmoins les restrictions quantitatives appliquées à la fréquence des vols, à la capacité offerte et au nombre de transporteurs aériens autorisés. L'important, pour l'UE, est qu'ils autorisent également les compagnies aériennes des deux parties à étendre leurs liaisons sur le territoire de l'autre partie et offrent ainsi aux pays tiers des services de "cinquième liberté" sans restriction. Cette possibilité ne présente pas beaucoup d'intérêt de l'autre côté de l'Atlantique, étant donné le nombre relativement faible de destinations rentables à partir des États-Unis. La cinquième liberté présente en revanche un plus grand intérêt dans les parties du monde où il existe un grand nombre de marchés internationaux très proches les uns des autres, comme c'est le cas dans l'UE. Les transporteurs américains ont ainsi accès au marché intérieur européen, tandis que le marché intérieur américain reste hermétiquement fermé aux opérateurs étrangers. Ces droits sont notamment utilisés par des compagnies américaines de fret aérien pour l'acheminement de colis à l'intérieur de l'UE.
15. Le réseau des ASA bilatéraux est dans l'ensemble très complexe et très restrictif par rapport aux règles commerciales internationales qui régissent d'autres secteurs de service, tels que le transport maritime, les télécommunications ou les banques.

1.3. Relations entre la Communauté et les pays tiers

(a) Création d'un espace aérien régional

16. En ce qui concerne les relations extérieures dans le domaine des transports aériens, l'UE a récemment mis l'accent sur la transformation du marché intérieur en un espace aérien régional proprement dit. La Commission a reçu le soutien des États membres à cet effet et a entamé des négociations dans ce domaine sur la base de mandats accordés par le Conseil.
17. Le but est d'en arriver à un grand marché rassemblant une trentaine de pays agissant tous sur la base du droit communautaire. Dans cet espace, toutes les compagnies jouiront des mêmes libertés que celles dont jouissent actuellement les transporteurs communautaires.
18. Des mesures importantes ont été prises en vue de la réalisation de cet objectif. La Norvège et l'Islande font déjà partie du marché grâce à l'espace économique européen (EEE). En conséquence, tout le droit communautaire s'applique à ces pays et leurs compagnies aériennes jouissent des mêmes droits que les transporteurs aériens communautaires.
19. Un accord conclu entre la CE et la Suisse libéralise largement les transports aériens sur la base du droit communautaire. Comme avec la Norvège et l'Islande, le droit communautaire dans le domaine des transports aériens s'applique aux transporteurs aériens suisses, et, dans les faits, la Suisse fait partie du marché intérieur des

transports aériens. La principale exception est le cabotage dans les États membres individuels et à l'intérieur dans la Suisse elle-même, qui n'est pas couvert.

20. Enfin, les négociations entre la Communauté et les futurs États membres sur leur incorporation totale dans le marché intérieur sont quasiment terminées. Un nouvel accord créant un espace aérien européen commun offrira la possibilité à tous les pays candidats de s'intégrer au marché intérieur de l'aviation, qui offre des avantages particuliers aux pays dont l'adhésion n'est pas encore imminente.

(b) Relations générales avec les pays tiers et traitement des entraves commerciales

21. Des mesures ont été prises au niveau communautaire pour mettre au point une approche plus unifiée et plus concertée d'un certain nombre de questions spécifiques. Des divergences sur le traitement des transporteurs communautaires sur les marchés étrangers et par les gouvernements étrangers exigent parfois des interventions de la Commission au nom de l'intérêt global de la Communauté. Ces interventions ont été opérées d'une manière *ad hoc* à mesure que les problèmes se posaient.
22. La Commission a également entamé des discussions générales dans le domaine de l'aviation avec un certain nombre de pays, notamment les États-Unis, où un dialogue régulier dans ce domaine permet aux deux parties d'identifier et de discuter de questions d'intérêt commun. Ce dialogue fournit également une instance pour discuter des entraves potentielles aux échanges dans le domaine des services de transport aérien. Des discussions sur l'aviation avec les différents autres partenaires commerciaux de la Communauté ont lieu à intervalles dans les différents comités communs créés par les accords de commerce et de coopération qui ont été conclus.

(c) Activités multilatérales

23. La Communauté ne jouit d'aucun statut officiel au sein de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI), qui est l'organisation mondiale la plus importante dans le domaine des transports aériens. Cependant, de nombreuses questions actuellement en discussion devant l'OACI sont couvertes par des dispositions communautaires. Une certaine forme de coordination s'est révélée précieuse dans de tels cas.
24. Au cours de l'examen de l'annexe sur les transports aériens de l'Accord général sur le commerce des services de l'OMC, la Communauté a insisté pour que les services liés à l'aviation soient couverts d'une manière étendue. Il est de pratique courante au sein de l'OMC que la Communauté parle d'une seule voix sur la base d'une position convenue. Il a été constaté que les problèmes aériens peuvent être traités de cette manière. D'autres négociations auront lieu dans ce cadre quand commencera la prochaine série de négociations commerciales.

(d) Assistance technique

25. Par ses programmes d'assistance technique en Europe centrale et ses projets relatifs à la sécurité en Asie et en Amérique latine, la Commission s'est efforcée de contribuer au relèvement des normes de sécurité dans tout le secteur de l'aviation. L'assistance vise surtout les institutions publiques. Le but est de les aider à améliorer leurs capacités en matière de surveillance de la mise en œuvre et de l'application effective de normes de sécurité de plus en plus strictes. La Commission a exposé son approche

dans sa communication de 2001 intitulée "Contribution de la Communauté européenne au renforcement de la sécurité aérienne dans le monde"³.

(e) La politique de concurrence dans le domaine de l'aviation internationale

26. Le nombre d'alliances internationales et d'autres formes d'accords de coopération concernant des transporteurs aériens communautaires et des transporteurs de pays tiers s'est considérablement accru au cours des dernières années, et va s'accroître encore davantage à la suite des arrêts que vient de rendre la Cour. Une mise en œuvre effective et efficace des règles de concurrence communautaires constitue dès lors une partie essentielle d'une politique internationale coordonnée dans le domaine des transports aériens. Les règles de concurrence communautaires s'appliquent, certes, entièrement au secteur des transports, mais le régime actuel ne fournit une sécurité juridique suffisante ni à l'industrie ni aux États membres, car la Commission ne jouit pas, dans le domaine du trafic international à destination et en provenance de l'UE, des mêmes pouvoirs en matière de respect de la concurrence que ceux dont elle jouit pour les transports aériens intracommunautaires⁴.

2. LES ARRÊTS "CIEL OUVERT"

27. Dans les circonstances décrites ci-dessus, l'aviation internationale a continué de se développer essentiellement dans le cadre d'ASA bilatéraux. Mais la nature du système et la manière individuelle dont il a été appliqué par les États membres créent des conflits avec le système unifié de réglementation qui a été élaboré dans la Communauté. De plus en plus préoccupée par ces conflits, la Commission a ouvert une procédure judiciaire contre huit États membres qui ont signé des accords bilatéraux avec les États-Unis. Sept de ces derniers (Belgique, Danemark, Allemagne, Luxembourg, Autriche, Finlande, Suède) ont signé des accords de type "ciel ouvert" au sens précité. Un d'entre eux (le Royaume-Uni) a signé un accord bilatéral plus restrictif.
28. Le 5 novembre 2002, la Cour européenne de justice a prononcé un arrêt à l'encontre des huit États membres⁵.

2.1. Domaines de compétence de la Communauté

29. Les arrêts de la Cour déclarent que le principe de l'"AETR" s'applique à l'aviation. La Communauté acquiert donc une compétence externe du fait de l'exercice de sa compétence interne "lorsque les engagements internationaux relèvent du domaine d'application des règles communes", ou "en tout cas d'un domaine déjà couvert en grande partie par de telles règles". La Cour déclare à ce propos que "lorsque la Communauté a inclus dans ses actes législatifs internes des clauses relatives au traitement à réserver aux ressortissants de pays tiers..., elle acquiert une compétence externe exclusive dans la mesure couverte par ces actes". La Cour a identifié trois

³ COM (2001)390 final du 19.07.2001.

⁴ Il importe toutefois de remarquer que le régime communautaire du contrôle des fusions s'applique entièrement à l'aviation internationale.

⁵ 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 à l'encontre du Royaume-Uni, du Danemark, de la Suède, de la Finlande, de la Belgique, du Luxembourg, de l'Autriche et de l'Allemagne.

domaines spécifiques de compétence exclusive de la Communauté: les créneaux horaires dans les aéroports, les systèmes informatisés de réservation et les tarifs intracommunautaires.

30. À cet égard, il importe de remarquer que même dans les cas où les États membres se sont efforcés de prendre des mesures pour refléter le droit communautaire directement dans le texte de leurs accords bilatéraux, la Cour a constaté qu'ils n'ont néanmoins pas respecté leurs obligations, car ils n'ont plus le pouvoir d'entreprendre quoi que ce soit en ce qui concerne ces questions.
31. Il faut également souligner qu'outre les domaines identifiés par la Cour, il existe d'autres aspects, qui sont généralement traités dans le cadre d'accords bilatéraux sur des services aériens, pour lesquels la Communauté jouit d'une compétence externe exclusive. En outre, l'acquis communautaire s'est considérablement accru au cours des années qui ont suivi la négociation de ces accords. Ces domaines sont les suivants :
- questions relatives à la sécurité (règlement (CE) n° 1593/2002, du 15 juillet 2002, concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne)⁶;
 - possibilités commerciales (y compris l'assistance en escale régie par la directive 96/67 du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté⁷ le transport combiné, qui donne accès au marché intérieur des transport terrestres.
 - taxes et droits de douane (application des droits de douane, couverte par la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits⁸ soumis à accises, et exonération du carburant d'aviation du droit d'accises, couverte par la directive 92/81/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales⁹);
 - restrictions imposées aux aéronefs pour des raisons d'environnement, souvent incluses dans le chapitre relatif à la concurrence loyale (couverte par la directive 92/14/CEE du Conseil, du 2 mars 1992, relative à la limitation de l'exploitation des avions relevant de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume 1, deuxième partie, chapitre 2, deuxième édition¹⁰, et par la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mars 2002, relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté).
32. D'autres domaines, même s'ils ne sont pas toujours expressément abordés dans les accords internationaux, continuent d'être couverts par la législation communautaire applicable aux transporteurs aériens étrangers. Ces questions conditionnent

⁶ JO L 240 du 07.9.2002.

⁷ JO L 272 du 25.10.1996.

⁸ JO L 76 du 23.3.1992.

⁹ JO L 316 du 31.10.1992.

¹⁰ JO L 76 du 23.3.1992.

inévitablement l'environnement commercial des transports aériens internationaux et ne manquent pas de faire l'objet de discussions et d'arrangements sur le plan international. Cette législation couvre notamment les domaines suivants:

- la compensation pour refus d'embarquement (règlement (CEE) n° 295/91 du Conseil, du 4 février 1991, établissant des règles communes relatives à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers)¹¹;
- la responsabilité des transporteurs aériens (règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil, du 9 octobre 1997, relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident, tel que modifié)¹²;
- la directive 90/314/CEE du Conseil, du 13 juin 1990, concernant les voyages, vacances et circuits à forfait¹³;
- la protection des données (directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données)¹⁴.

33. C'est pourquoi, dans les domaines dans lesquels ils ont reconnu qu'il était utile d'adopter des règles communautaires communes, les États membres doivent en tirer les conséquences et passer par les institutions communautaires lorsqu'ils examinent de telles questions avec des pays étrangers.

2.2. Propriété et contrôle

34. La Cour a estimé que les huit accords en question contiennent des éléments qui privent les transporteurs aériens de la Communauté des droits que leur confère le traité, les clauses de nationalité figurant dans les accords étant clairement une violation du droit d'établissement établi par l'article 43. Dès lors, même si la Cour n'aurait pas pu invalider les accords en droit international, ils constituent une violation du droit communautaire de la part des États membres au détriment des bénéficiaires du droit d'établissement.

35. Comme la plupart des ASA traditionnels, les accords litigieux comportent des clauses strictes concernant la propriété et le contrôle qui garantissent que seules les compagnies aériennes appartenant à des ressortissants des deux parties à l'accord ou contrôlées par ces derniers peuvent bénéficier des droits de trafic accordés. Cela signifie que les transporteurs communautaires dont le capital est détenu majoritairement par des intérêts extérieurs à leur État membre d'origine sont empêchés d'effectuer des liaisons internationales à destination et au départ de ce pays. En outre, les transporteurs communautaires qui sont basés dans un État membre, mais qui ont un établissement dans un autre, ne peuvent pas faire usage des droits que leur confère le traité pour assurer des vols internationaux au départ des deux États membres. Ces clauses empêchent donc toute fusion ou acquisition

¹¹ JO L 36 du 08.2.1991.

¹² JO L 285 du 17.10.1997.

¹³ JO L 158 du 23.6.1990.

¹⁴ JO L 281 du 23.11.1995.

concernant des transporteurs communautaires qui exploitent des réseaux internationaux. Ils font également obstacle au développement d'entreprises communautaires de transport aérien à plusieurs plates-formes (« hub »), semblables à celles exploitées par les transporteurs américains.

36. Au regard du droit communautaire, une telle discrimination doit à présent être considérée comme illégale, et tous les transporteurs communautaires, pour autant qu'ils soient établis dans un État membre, doivent avoir la possibilité d'assurer des liaisons internationales à partir de cet État membre, quel que soit leur lieu principal d'activité dans la Communauté, ou le lieu d'origine de leur propriétaire dans la Communauté.
37. Les bénéficiaires d'un accord international de transport aérien au niveau communautaire sont des "transporteurs communautaires". Telle est la seule définition des compagnies aériennes dans la Communauté. Elle est contenue dans le règlement (CE) n° 2407/92 concernant les licences des transporteurs aériens¹⁵ et dans le règlement (CE) n° 2408/92 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires.

2.3. Conséquences pour les autres accords et pour la politique générale

38. Dans la mesure où d'autres accords bilatéraux sur des services aériens couvrent les mêmes questions que les accords "ciel ouvert" en cause, ils doivent eux aussi être considérés comme non conformes au droit communautaire. Cela s'applique non seulement aux autres accords avec les États-Unis qui n'ont pas encore été examinés par la Cour, mais aussi à tous les accords bilatéraux relatifs à des services aériens qui contiennent une clause de nationalité similaire, ou qui ont violé la compétence exclusive externe de la Communauté.
39. La clarté juridique qu'apporte l'arrêt de la Cour de justice confirme la nécessité d'une politique internationale globale pour le secteur aérien, pour permettre à la Communauté de traiter ces problèmes.

¹⁵ JO L 240 du 24.8.1992.

3. DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

40. Au-delà de l'aspect juridique, l'adoption d'une approche coordonnée serait largement profitable à la Communauté, à ses compagnies aériennes et aux consommateurs européens sous l'angle économique et politique. La Communauté est l'un des principaux protagonistes de l'aviation internationale. Son marché est l'un des plus vastes et son industrie aérienne l'une des plus performantes. Elle rassemble un groupe de pays qui sont parmi les plus influents et les plus expérimentés dans le domaine de l'aviation. Dans une situation où nombre de questions sont traitées par des accords bilatéraux conclus par les États membres, la Communauté est incapable de soutenir efficacement les intérêts de ses transporteurs et de ses habitants, et est privée de la capacité de défendre leur cause, par exemple en s'attaquant d'une façon coordonnée et efficace aux pratiques discriminatoires ou déloyales auxquelles sont confrontés les transporteurs communautaires dans certains pays tiers.
41. Avec une nouvelle approche harmonisée, la Communauté sera en mesure de défendre ses intérêts, de faire valoir ses arguments et de défendre sa conception du transport aérien mondial bien plus efficacement qu'elle n'a pu le faire jusqu'ici. L'élaboration d'une politique extérieure commune procurera un environnement réglementaire beaucoup plus souple aux compagnies aériennes européennes, qui va non seulement faciliter les regroupements et la constitution de compagnies plus fortes, mais également encourager une utilisation plus rationnelle de la capacité des aéroports.
42. Il découle de l'arrêt de la Cour que ni la Communauté ni les États membres n'ont carte blanche pour conclure des accords de transport aérien. Lorsque des accords traitent de la question des droits de trafic, il est important qu'ils offrent également des garanties dans des matières telles que la sécurité, la concurrence et l'environnement. Les États membres et la Communauté se partagent la compétence dans ce large éventail de questions. De plus, il est essentiel de veiller à ce que les clauses relatives à la propriété et au contrôle soient renégociées de manière cohérente pour assurer que les transporteurs communautaires jouissent pleinement de leurs droits. Le seul moyen est d'agir en coordination, en passant par les institutions communautaires.
43. Comme indiqué plus haut, la Communauté est déjà passée à l'action sur un certain nombre de fronts, notamment par des négociations internationales sur les services aériens sur la base de mandats du Conseil. Le Livre blanc intitulé "La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix" ¹⁶ considère le développement d'une politique extérieure cohérente de l'aviation comme une priorité urgente étant donné les effets d'une approche fragmentée sur le développement des compagnies aériennes communautaires. Confrontée désormais à la nécessité de toucher un éventail beaucoup plus large de partenaires et de questions, la Communauté doit identifier les principes essentiels qu'elle appliquera et les grandes priorités.
44. Ces principes essentiels découlent de la nécessité (ce que doit faire la Communauté en cas d'urgence pour remédier à des problèmes juridiques existants) et du besoin de définir une vision des transports aériens qui renforcera la position de l'industrie

¹⁶ COM (2001) 370.

communautaire sur le marché mondial et sera profitable pour les consommateurs européens.

3.1. Principes essentiels

45. L'objectif principal de la Communauté est de promouvoir des transports aériens sûrs, fiables et efficaces pour les Européens. Cet objectif peut se résumer en quatre buts principaux:
- a) mettre les accords en conformité avec le droit communautaire, pour maximiser le potentiel du marché unique;
 - b) faire progresser au niveau international un calendrier de réformes pour stimuler les services aériens et accroître les investissements internationaux dans ce secteur;
 - c) préserver et promouvoir la concurrence, afin de répercuter les avantages économiques sur les consommateurs;
 - d) garantir des niveaux élevés de sécurité et de protection de l'environnement dans la CE, puis les étendre au reste du monde.

(a) Mettre les accords en conformité avec le droit communautaire, pour maximiser le potentiel du marché unique

46. L'objectif essentiel doit être de mettre les accords bilatéraux existants en conformité avec le droit communautaire, en particulier dans les domaines de la propriété et du contrôle, où l'arrêt de la Cour rend désormais une action impérative. Le but doit être de travailler à une nouvelle génération d'accords conclus au niveau communautaire pour remplacer ceux qui ont été négociés individuellement par des États membres. Cela permettra en même temps de moderniser les relations avec les partenaires commerciaux et d'assurer une compatibilité complète avec le cadre juridique communautaire.
47. Comme indiqué plus haut, le système bilatéral a empêché les transporteurs aériens de la Communauté de récolter tous les fruits du marché unique de l'UE et des dispositions du Traité relatives au droit d'établissement. Un des objectifs de la Communauté sera de les faire profiter de tous les avantages par des accords reconnaissant leur droit à un traitement non discriminatoire dans toute l'UE, aussi bien pour les droits de trafic internationaux que pour les liaisons intérieures.
48. Beaucoup de transporteurs de la Communauté ont très bien supporté les difficultés économiques de l'an dernier (mieux en tout cas que leurs homologues américains), mais il leur manque toujours la liberté dont ils ont besoin pour élargir et restructurer leurs activités. Les grands transporteurs communautaires soutiennent bien la comparaison avec leurs concurrents au niveau mondial en ce qui concerne leur situation financière et l'importance de leurs activités long-courriers. Mais sur le marché mondial, la taille absolue du réseau d'une compagnie aérienne peut être importante, et les grandes compagnies aériennes américaines sont beaucoup plus grandes que leurs homologues de l'Union européenne sous l'angle du nombre de voyageurs (40 000 000 pour le numéro un européen, la Lufthansa, et 110 000 000 pour le numéro un américain, American Airlines), du nombre de plates-formes (hubs) desservies, et de la taille de leur flotte (plus de 800 appareils pour American

Airlines, contre 280 pour British Airways, qui possède la flotte la plus grande de l'Union européenne). La Communauté devra conclure une nouvelle génération d'accords pour leur assurer cette liberté.

(b) Promouvoir un calendrier pour une réforme au niveau international

49. La Communauté doit continuer à favoriser une réforme internationale en vue de fournir un cadre économique plus souple pour les transporteurs aériens, qui donne aux compagnies, tant dans l'Union qu'à l'extérieur, davantage de possibilités de se regrouper et de bâtir une position financière stable, en faisant appel au besoin à des compétences et à des capitaux internationaux.
50. Un autre grand principe est que la Communauté doit simplifier le système actuel d'accords bilatéraux entre États membres, tant en ce qui concerne le nombre des parties que celui des restrictions d'exploitation. Pour des raisons pratiques, lorsque les intérêts des quinze États membres doivent être pris en considération, il serait logique de conclure des accords qui ne limitent pas le nombre de liaisons desservies ni les transporteurs désignés. Il importe d'éviter de conclure des accords difficiles à mettre en œuvre ou ouvrant la voie à des litiges entre États membres.
51. En ce qui concerne la répartition des droits de trafic entre les transporteurs de la Communauté, les accords du type "ciel ouvert" et d'autres accords bilatéraux ne prévoyant pas de restrictions quant au nombre de transporteurs ou de vols qui peuvent être effectués, posent peu de problèmes. Dans des accords plus restrictifs, par contre, où les droits de trafic sont limités et doivent être attribués sur la base d'un partage réciproque entre les compagnies des parties, il est clair qu'il faudra un mécanisme non discriminatoire au niveau de l'UE pour l'attribution des droits de trafic entre les transporteurs de la Communauté.
52. Enfin, vu ses priorités économiques et sa préférence pour des accords larges au niveau régional et mondial, la Communauté doit rechercher à long terme une solution multilatérale pour l'organisation des transports aériens. Même en l'absence de perspectives de progrès dans l'immédiat, l'inclusion du secteur dans l'OMC ou un autre arrangement équivalent au niveau mondial doivent être considérés comme un objectif.

(c) Préserver et promouvoir la concurrence

53. La mise en application effective des règles de concurrence est un élément essentiel d'une politique internationale coordonnée de l'UE dans les transports aériens. A cet effet, l'UE doit pouvoir appliquer pour l'aviation internationale les mêmes instruments que ceux dont elle dispose pour les transports aériens intracommunautaires. Dans le passé - la dernière fois en 1997 - la Commission a soumis plusieurs propositions au Conseil pour obtenir de tels pouvoirs¹⁷. Il s'ensuit de la logique de l'arrêt de la cour qu'il est urgent de relancer l'examen de ces propositions. On ne pourra réaliser une politique des transports aériens efficace et coordonnée que si on dépasse les limites imposées par le régime d'enquête et de sanctions actuel.

¹⁷ Par exemple, pour étendre la portée des règlements (CEE) n° 3975/87 et (CEE) n° 3976/87 aux transports entre la communauté et les pays tiers.

(d) Garantir des niveaux élevés de sûreté, de sécurité et de protection de l'environnement

54. Le marché intégré de la Communauté est construit sur des normes élevées en matière de sécurité, de fiabilité et de protection de l'environnement. La CE et ses États membres ont une longue expérience dans l'instauration et le maintien de niveaux élevés de sécurité, de fiabilité et de protection de l'environnement. L'UE a œuvré au niveau international pour que soient adoptées les meilleures dispositions sur ces questions et s'est efforcée d'aider, le cas échéant, d'autres pays (notamment les futurs États membres et les pays en développement) à améliorer leurs systèmes pour qu'ils puissent s'y conformer.
55. Ces normes exigeantes ne doivent faire l'objet d'aucun compromis au niveau international, et l'UE doit redoubler d'efforts pour renforcer les normes au niveau mondial. La pression croissante de la concurrence et la plus grande liberté d'investir internationalement qui pourraient résulter d'accords ne doit jamais conduire à des compromis sur ces normes. La Communauté poursuivra dans cette voie par ses nouveaux accords, en partant des règles existantes pour utiliser au mieux ses ressources et peser de tout son poids dans les instances internationales.

3.2. Priorités pour les négociations

56. Pour les négociations, les quatre priorités de la CE doivent être:
- (a) d'entamer des négociations avec ses principaux partenaires bilatéraux;
 - (b) de continuer à renforcer les relations avec les pays voisins;
 - (c) d'établir des relations avec les pays en voie de développement;
 - (d) d'affirmer la position de la Communauté dans les instances internationales et d'œuvrer à des réformes au niveau international;

(a) Négociations avec les principaux partenaires bilatéraux

57. Les relations avec les États-Unis sont centrales pour les liaisons aériennes de l'Union européenne. Il est de la plus haute importance d'ouvrir des négociations communautaires qui permettront de remédier aux problèmes que posent les accords bilatéraux qui ont été identifiés par la Cour et de mieux équilibrer les relations transatlantiques. Les deux parties doivent prendre des mesures en faveur d'un environnement ouvert pour les services et les investissements, en les complétant par un ensemble de normes élevées. La Commission estime que le Conseil doit approuver un mandat de négociations dans les plus brefs délais sur la base des préparatifs déjà entrepris en ce qui concerne non seulement les conditions d'accès au marché, mais aussi l'environnement réglementaire.
58. Les négociations avec la Russie sont également hautement prioritaires. L'UE et la Russie sont en train d'approfondir leur coopération dans tous les domaines et d'éliminer les entraves commerciales en vue de créer un espace économique commun. De même qu'avec les États-Unis, l'UE et ses États membres ont des contacts fréquents avec la Russie sur toute une série de questions concernant les transports aériens, mais il est difficile de résoudre les problèmes sans entrer dans des

négociations plus larges portant sur tous les aspects des relations d'une manière coordonnée.

59. Le Japon est un des principaux partenaires commerciaux de l'UE, ainsi qu'un important marché international pour l'aviation. Il est important de permettre l'extension des services aériens, en assurant que les deux parties jouissent d'un bon accès aux infrastructures. La confirmation par la Cour de la compétence communautaire en matière d'attribution des créneaux horaires doit permettre la mise en place d'un dialogue plus clair entre les deux parties.

(b) Renforcement des relations avec les pays voisins

60. À mesure que ces négociations progresseront, l'UE doit également continuer à travailler avec ses voisins proches. L'entrée de nouveaux États membres dans l'UE en 2004 va encore élargir le marché intérieur. L'espace aérien européen commun projeté a permis à la Communauté de mener à bien des négociations avec les pays candidats, et permettra d'étendre à court terme le marché aux pays candidats qui adhéreront plus tard. Cet espace aérien européen commun fournira également une base pour resserrer les liens avec nos autres partenaires commerciaux proches autour de la Méditerranée et à l'Est.

(c) Renforcement des relations avec les pays en développement

61. L'UE doit également travailler avec les pays en développement pour assurer que les transports aériens puissent se développer librement entre l'Europe et ces pays d'une manière positive, en développant les possibilités pour les deux parties, mais sans transiger sur les normes. L'UE poursuivra les programmes qu'elle a financés pour apporter une assistance à l'application des normes de sécurité.

(d) Affirmation de la position de la Communauté dans les instances multilatérales et efforts en vue de réformes au niveau international

62. Enfin, pour assurer que les intérêts européens soient présentés et défendus d'une manière cohérente, l'UE et ses États membres doivent également présenter une position mieux coordonnée dans les organisations internationales. L'adhésion de la Communauté européenne à l'OACI doit être prioritaire. La Commission a fait une proposition à cet effet. La Communauté doit également présenter des positions fermes dans d'autres organisations mondiales pour les questions relatives aux transports aériens.

LES CONSEQUENCES DES ARRETS DE LA COUR

63. Les arrêts de la Cour de justice du 5 novembre 2002 dans les procédures "ciel ouvert" entamées à l'encontre de huit États membres ont des conséquences non seulement pour les accords spécifiques avec les États-Unis, mais aussi pour les accords aériens bilatéraux existants entre les États membres et d'autres pays tiers, et pour toute future négociation sur des questions bilatérales relatives à des services aériens.
64. L'article 10 du traité dispose que les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté.
65. Comme le constate la Cour dans les arrêts du 5 novembre 2002, en cas d'infraction découlant d'un accord international, il est impossible pour les États membres non seulement de prendre de nouveaux engagements internationaux, mais aussi de maintenir en vigueur leurs engagements internationaux qui enfreignent le droit communautaire.
66. Cela plaide fortement en faveur d'un développement urgent de la politique des relations extérieures de la Communauté dans le domaine des transports aériens, qui ne peut avoir que des avantages économiques et politiques considérables. La Commission fera toutes les propositions nécessaires pour assurer un suivi adéquat de la situation.
67. À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission invite les huit gouvernements directement concernés par les arrêts à faire jouer les clauses de dénonciation contenues dans leurs accords avec les États-Unis pour assurer, le plus vite possible, le respect des arrêts de la Cour de justice.
68. La Commission a également invité les sept autres États membres à faire jouer les clauses de dénonciation contenues dans leurs accords avec les États-Unis pour assurer la compatibilité de leurs accords avec le droit communautaire et éviter la nécessité de poursuivre les procédures d'infraction.
69. La Commission invite tous les États membres à s'abstenir de prendre tout engagement international sous quelque forme que ce soit dans le domaine de l'aviation avant d'avoir réglé la question de la compatibilité de tels engagements avec le droit communautaire.
70. Enfin, pour pouvoir ouvrir les travaux dans ce domaine, la Commission a invité instamment le Conseil de l'Union européenne à adopter le plus rapidement possible un mandat pour les négociations à mener en vue de remplacer les accords bilatéraux existants avec les États-Unis d'Amérique par un accord au niveau de la Communauté.