



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.2.2023
COM(2023) 67 final

2023/0030 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), en ce qui concerne les propositions de modification de l'annexe 16, volumes I à III, de la convention de Chicago relative aux normes et pratiques recommandées en matière de protection de l'environnement

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne une décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), en ce qui concerne les propositions de modification de l'annexe 16, volumes I à III, de la convention de Chicago relative aux normes et pratiques recommandées en matière de protection de l'environnement.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention relative à l'aviation civile internationale

La convention relative à l'aviation civile internationale (la «convention de Chicago») vise à réglementer le transport aérien international. Entrée en vigueur le 4 avril 1947, elle a créé l'OACI.

Tous les États membres de l'UE sont parties à la convention de Chicago.

2.2. L'Organisation de l'aviation civile internationale

L'OACI est une institution spécialisée des Nations unies. Les objectifs de l'Organisation sont d'élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international.

Parmi les fonctions obligatoires du Conseil de l'OACI, énumérées à l'article 54 de la convention de Chicago, figure l'adoption de normes et de pratiques recommandées internationales (SARP), qui sont désignées comme annexes à la convention de Chicago.

Le Conseil de l'OACI est un organe permanent de l'OACI, composé de 36 États contractants élus par l'assemblée de l'OACI pour une période de trois ans. Plusieurs États membres sont représentés au sein du Conseil de l'OACI.

L'UE est un observateur ad hoc au sein de nombreux organes de l'OACI (assemblée et autres organes techniques).

2.3. Les actes envisagés du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale

L'annexe 16 de la convention de Chicago contient les normes et pratiques recommandées internationales (SARP) en matière de protection de l'environnement adoptées par le Conseil de l'OACI. L'annexe 16 comporte quatre volumes, dont les champs d'application sont les suivants:

- le volume I concerne les normes et pratiques recommandées relatives au bruit des aéronefs;
- le volume II concerne les normes et pratiques recommandées relatives aux émissions des moteurs d'aviation;
- le volume III concerne les normes et pratiques recommandées relatives aux émissions de CO₂ des avions;
- le volume IV concerne les normes et pratiques recommandées relatives au régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA).

Lors de sa 228^e session qui se tiendra du 13 au 31 mars 2023, le Conseil de l'OACI devrait envisager d'éventuelles modifications de ces volumes. En juillet 2022, des lettres aux États¹, accompagnées des modifications prévues, ont été envoyées aux États de l'OACI afin qu'ils soumettent leurs observations.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1. Contexte

Conformément à l'article 19, paragraphe 3, du règlement (UE) 2018/1139², la Commission est habilitée à adopter des actes délégués pour modifier les références aux dispositions de la convention de Chicago visées à l'article 9, paragraphe 2, premier alinéa, dudit règlement, afin de les adapter compte tenu des modifications ultérieures apportées auxdites dispositions qui sont entrées en vigueur après le 4 juillet 2018 et qui sont devenues applicables dans tous les États membres, dans la mesure où ces adaptations n'ont pas pour effet d'élargir le champ d'application dudit règlement.

La décision (UE) 2016/915 du Conseil du 30 mai 2016³, telle que modifiée par la décision (UE) 2020/768 du Conseil du 9 juin 2020⁴, a établi la position de l'Union en ce qui concerne l'instrument international à rédiger au sein des organes de l'OACI en vue d'aboutir à l'application, à partir de 2020, d'un mécanisme de marché mondial unique pour les émissions du transport aérien international, à savoir le régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA). Cette décision reste en vigueur. Par conséquent, elle sert de base à l'établissement de la position de l'Union en ce qui concerne les modifications apportées à l'annexe 16, volume IV.

3.2. Position à prendre au nom de l'Union

Il est nécessaire d'adopter, avant la 228^e session du Conseil de l'OACI qui se tiendra du 13 au 31 mars 2023, la position à prendre au nom de l'Union afin de permettre aux États membres de participer aux décisions sur les modifications proposées à l'annexe 16, volumes I à III, de la convention de Chicago.

En ce qui concerne les amendements au volume I, les propositions de modifications prévues, telles qu'elles figurent dans la lettre aux États susmentionnée, incluent:

- a) des amendements concernant l'utilisation correcte des verbes modaux afin d'aligner l'annexe 16, volume I, sur les instructions et règlements intérieurs pour les réunions de la navigation aérienne à l'échelle Division (Doc. 8143), partie II, Formulation de propositions de normes, pratiques recommandées et procédures internationales;
- b) des recommandations de lignes directrices pour la mesure du bruit des hélicoptères en vol stationnaire dans le cadre de l'annexe 16, volume I, appendice H;

¹ SL 22/58, SL 22/59, SL 22/60 et SL 22/61.

² Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne (JO L 212 du 22.8.2018, p. 1).

³ Décision (UE) 2016/915 du Conseil du 30 mai 2016 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en ce qui concerne l'instrument international à rédiger au sein des organes de l'OACI en vue d'aboutir à l'application, à partir de 2020, d'un mécanisme de marché mondial unique pour les émissions du transport aérien international (JO L 153 du 10.6.2016, p. 32).

⁴ Décision (UE) 2020/768 du Conseil du 9 juin 2020 modifiant la décision (UE) 2016/915 en ce qui concerne la période de référence destinée à mesurer la croissance des émissions de CO₂, afin de tenir compte des conséquences de la pandémie de COVID-19 dans le contexte du CORSIA (JO L 187 du 12.6.2021, p. 10).

- c) des amendements portant sur des limitations relatives à des ajustements aux conditions de référence du niveau de pression acoustique (SPL) du jour d'essai; et
- d) des corrections d'erreurs typographiques mineures.

En ce qui concerne les amendements au volume II, les propositions de modifications prévues, telles qu'elles figurent dans la lettre aux États susmentionnée, incluent:

- a) une restructuration et des actualisations des références pertinentes, introduites conformément aux instructions et règlements intérieurs pour les réunions de la navigation aérienne à l'échelle Division (Doc. 8143), partie II, Formulation de propositions de normes, pratiques recommandées et procédures internationales;
- b) des actualisations aux fins de la cohérence linguistique portant, notamment, sur une utilisation correcte des verbes modaux et une application cohérente des notes et recommandations, conformément aux instructions et règlements intérieurs pour les réunions de la navigation aérienne à l'échelle Division (Doc. 8143), partie II, Formulation de propositions de normes, pratiques recommandées et procédures internationales;
- c) des améliorations linguistiques en matière d'applicabilité, afin de tenir compte, entre autres, de l'applicabilité aux moteurs des indices de fumée et des normes de concentration massique des particules non volatiles (nvPM);
- d) l'introduction d'une nouvelle définition de la «procédure équivalente» avec les modifications ultérieures aux fins de la cohérence à l'intérieur de l'annexe 16, volume II;
- e) des définitions, des descriptions, des références et des améliorations linguistiques, y compris, entre autres, des explications détaillées, des descriptions méthodologiques, des étapes de procédure intermédiaires et des notes et recommandations supplémentaires;
- f) des améliorations liées à la procédure de mesure des nvPM conformément aux dernières mises à jour figurant dans les normes SAE ARP 6320A et AIR 6241A sur l'échantillonnage et la mesure continue des émissions de nvPM des moteurs à turbine d'avions; et
- g) des corrections apportées aux questions techniques générales, à la nomenclature et à la typographie, dans le but d'accroître la clarté et la cohérence dans l'ensemble du document.

En ce qui concerne les amendements au volume III, les propositions de modifications prévues, telles qu'elles figurent dans la lettre aux États susmentionnée, incluent:

- a) des définitions, des descriptions, des références et des améliorations linguistiques en vue, notamment, d'éviter d'éventuelles interprétations erronées et d'introduire des précisions supplémentaires relatives au facteur géométrique de référence (RGF);
- b) des modifications à des fins de cohérence à la suite de l'introduction d'une nouvelle définition de la «procédure équivalente» dans l'annexe 16, volume III.

L'entrée en application de l'ensemble des amendements proposés est envisagée pour le 1^{er} janvier 2024.

L'objet de l'acte envisagé concerne un domaine pour lequel l'Union dispose d'une compétence externe exclusive en vertu de l'article 3, paragraphe 2, dernier membre de phrase, du TFUE, étant donné que les actes envisagés sont susceptibles d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée, à savoir:

— le règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne⁵;

— le règlement (UE) n° 748/2012 de la Commission du 3 août 2012 établissant des règles d'application pour la certification de navigabilité et environnementale des aéronefs et produits, pièces et équipements associés, ainsi que pour la certification des organismes de conception et de production⁶.

Eu égard à la législation pertinente de l'Union, la position à prendre au nom de l'Union au sein du Conseil de l'OACI devrait être de soutenir les amendements proposés aux volumes I, II et III.

4. COHERENCE AVEC LES AUTRES POLITIQUES DE L'UNION

La décision proposée est compatible avec les autres politiques de l'Union, notamment les politiques de l'énergie, de l'environnement et des transports, et les complète.

5. BASE JURIDIQUE

5.1. Base juridique procédurale

5.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant *«les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord»*.

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord⁷.

La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui *«ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»*⁸.

5.1.2 Application en l'espèce

Le Conseil de l'OACI est une instance créée par un accord, en l'occurrence par la convention de Chicago.

Les actes envisagés ont des effets juridiques aux fins de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

⁵ JO L 212 du 22.8.2018, p. 1.

⁶ JO L 224 du 21.8.2012, p. 1.

⁷ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, point 64.

⁸ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

Conformément à l'article 54 de la convention de Chicago, le Conseil de l'OACI adopte des normes et des pratiques recommandées internationales (SARP), qui sont désignées comme annexes à la convention de Chicago. Ces SARP sont contraignantes en vertu du droit international, conformément à l'article 90 de la convention de Chicago, dans la mesure où elles deviennent contraignantes pour toutes les parties contractantes de l'OACI, à moins qu'une majorité de ces dernières ne fasse part de sa désapprobation au Conseil de l'OACI.

En outre, en étant susceptibles d'aboutir à des modifications, les actes envisagés ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union, à savoir le règlement (UE) 2018/1139 et le règlement (UE) n° 748/2012 de la Commission dans la mesure où ils renvoient explicitement à l'annexe 16, volumes I à III, de la convention de Chicago.

Les actes envisagés ne complètent ni ne modifient le cadre institutionnel de l'accord.

Par conséquent, l'adoption de la position de l'Union à l'égard de ces notifications relève du champ d'application de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

5.2. Base juridique matérielle

5.2.1 Principe

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte adopté pour lequel une position est prise au nom de l'Union.

Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et qu'il apparaît que l'une de ces deux finalités ou composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

5.2.2 Application en l'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte adopté concernent essentiellement la politique relative aux transports.

La base juridique matérielle de la décision proposée est l'article 100, paragraphe 2, du TFUE. En vertu de cet article, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir les dispositions appropriées pour le transport aérien.

5.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 100, paragraphe 2, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), en ce qui concerne les propositions de modification de l'annexe 16, volumes I à III, de la convention de Chicago relative aux normes et pratiques recommandées en matière de protection de l'environnement

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 100, paragraphe 2, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention relative à l'aviation civile internationale (ci-après dénommée «convention de Chicago»), qui régit le transport aérien international, est entrée en vigueur le 4 avril 1947. Elle a institué l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).
- (2) Tous les États membres de l'UE sont parties contractantes à la convention de Chicago et membres de l'OACI, tandis que l'Union a le statut d'observateur au sein de certains organes de l'OACI.
- (3) En vertu de l'article 54 de la convention de Chicago, le Conseil de l'OACI peut adopter des normes et des pratiques recommandées internationales.
- (4) Les normes et pratiques recommandées internationales (SARP) en matière de protection de l'environnement sont contenues dans les volumes I à IV de l'annexe 16 de la convention de Chicago qui a été adoptée par le Conseil de l'OACI.
- (5) Lors de sa 228^e session, qui se tiendra du 13 au 31 mars, le Conseil de l'OACI doit adopter un certain nombre d'amendements à l'annexe 16, volumes I à III, de la convention de Chicago.
- (6) Il convient d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Conseil de l'OACI, étant donné que les modifications proposées produisent des effets juridiques, qu'elles sont contraignantes en vertu du droit international et qu'elles sont de nature à influencer de manière déterminante le contenu du droit de l'Union, à savoir le règlement (UE) 2018/1139 et le règlement (UE) n° 748/2012 de la Commission.
- (7) La position à prendre au nom de l'Union devrait être de soutenir les amendements aux volumes I à III.
- (8) La position de l'Union devrait être exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du Conseil de l'OACI, agissant conjointement au nom de l'Union,

- (9) La position de l'Union après l'adoption des amendements à l'annexe 16, volumes I à III, de la convention de Chicago par le Conseil de l'OACI, qui doit être annoncée par le secrétaire général de l'OACI au moyen d'une procédure de lettre aux États de l'OACI, devrait consister à ne pas enregistrer de désapprobation et à notifier le respect de ces mesures. Si la législation de l'Union devait s'écarter des SARP nouvellement adoptées après la date envisagée d'application de ces dernières, une différence avec ces SARP spécifiques devrait être notifiée à l'OACI,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

- (1) La position à prendre, au nom de l'Union, lors de la 228^e session du Conseil de l'OACI ou lors de toute session ultérieure, eu égard aux volumes I à III de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, en ce qui concerne les amendements à ces volumes, consiste à soutenir les amendements proposés dans leur intégralité.
- (2) Dès lors, la position à prendre au nom de l'Union, pour autant que le Conseil de l'OACI adopte sans modifications substantielles les amendements proposés à l'annexe 16, volumes I à III, de la convention relative à l'aviation civile internationale visés au paragraphe 1, consiste à ne pas enregistrer de désapprobation et à notifier le respect de la mesure adoptée en réponse à la lettre aux États correspondante de l'OACI. Au cas où la législation de l'Union s'écarterait des SARP nouvellement adoptées après la date envisagée pour leur application, une différence avec ces SARP particulières serait notifiée à l'OACI. Dans ce cas, la Commission soumettra, en temps utile et au moins deux mois avant tout délai fixé par l'OACI pour la notification des différences, au Conseil, pour discussion et approbation, un document préparatoire exposant les différences détaillées que les États membres doivent notifier à l'OACI au nom de l'Union.

Article 2

La position visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du Conseil de l'OACI, agissant conjointement au nom de l'Union.

La position visée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, est exprimée par tous les États membres de l'Union.

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*