



N° 778

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 janvier 2025

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, *adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, et de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part,*

(Procédure accélérée)

PAR MME MAUD PETIT

Députée

AVEC

EN ANNEXE
LE TEXTE DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 535.

Sénat : 544, 686, 687 et T.A. 17 (2024-2025).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA CRÉATION D'ESPACES AÉRIENS COMMUNS AVEC L'UKRAINE ET L'ARMÉNIE POURSUIT LA DÉMARCHE AMORCÉE PAR L'UE DEPUIS DEUX DÉCENNIES TOUT EN RENFORÇANT SA POLITIQUE DE VOISINAGE	7
A. LES ACCORDS AVEC L'ARMÉNIE ET L'UKRAINE S'INSCRIVENT DANS LE MOUVEMENT DE LIBÉRALISATION DES SERVICES AÉRIENS ENCLENCHÉ PAR L'UE	7
1. La multiplication d'accords de libéralisation du trafic aérien signés par l'UE.....	7
2. La conclusion des accords avec l'Ukraine et l'Arménie	9
B. DES ACCORDS RELEVANT DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE DE L'UE QUI TÉMOIGNENT D'UNE VOLONTÉ DE RAPPROCHEMENT AVEC L'UKRAINE ET L'ARMÉNIE	10
1. Le développement des relations qu'entretient l'UE avec l'Arménie et l'Ukraine, à l'épreuve des conflits actuels	10
2. Un accord de libéralisation fondé sur un objectif de renforcement des échanges entre l'UE, l'Arménie et l'Ukraine	13
II. DES ACCORDS DONT LA MISE EN ŒUVRE PROVISOIRE SE HEURTE, TEMPORAIREMENT, À PLUSIEURS OBSTACLES	15
A. L'OUVERTURE DES DROITS DE TRAFIC ET LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE COOPÉRATION	15
1. L'ouverture des droits de trafic.....	15
2. La mise en place de mécanismes de coopération.....	16
B. DES ACCORDS DONT LA PORTÉE CONCRÈTE DEMEURE LIMITÉE À CE STADE.....	17
1. L'accord entre l'UE et l'Arménie : un développement prometteur du trafic au bénéfice exclusif des compagnies aériennes européennes à ce jour	17
2. L'accord entre l'UE et l'Ukraine : une application suspendue depuis février 2022 en raison de la guerre avec la Russie	18
EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE 1 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	31

**ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA
RAPPORTEURE** 33

INTRODUCTION

La commission des affaires étrangères est saisie du projet de loi n° 535, adopté par le Sénat le 5 novembre 2024, autorisant l’approbation de deux accords relatifs à la création d’un espace aérien commun, d’une part, entre l’Union européenne (UE) et ses États membres et la République d’Arménie et, d’autre part, entre l’UE et ses États membres et l’Ukraine.

Signés respectivement le 12 octobre 2021 et le 15 novembre 2021, les accords conclus avec l’Arménie et l’Ukraine s’inscrivent dans le mouvement de libéralisation des services aériens impulsé depuis le milieu des années 2000. Ils relèvent également de la politique de voisinage menée par l’UE afin d’intensifier les relations économiques nouées avec ces deux États. En l’espèce, ces accords garantissent l’ouverture des droits de trafic aérien, aussi bien pour le transport de passagers que de marchandises, sous réserve du respect par l’Arménie et l’Ukraine de l’acquis communautaire, s’agissant notamment des règles de sécurité et de sûreté⁽¹⁾, de gestion du trafic, d’accès au marché et de protection de l’environnement.

Leur application provisoire depuis l’automne 2021 s’est heurtée à plusieurs obstacles. Le déclenchement de la guerre entre la Russie et l’Ukraine en février 2022 a provoqué l’interruption des vols réguliers entre l’Ukraine et l’UE, rendant ainsi l’accord sans effet à ce jour. Si l’accord entre l’UE et l’Arménie a entraîné une augmentation sensible du trafic aérien – malgré la reprise du conflit au Haut-Karabagh –, sa portée concrète reste limitée par l’exclusion des compagnies aériennes arméniennes en raison de manquements persistants aux règles de sécurité.

Pour autant, au-delà de la dimension symbolique que ces accords peuvent revêtir, la volonté de rapprochement exprimée à l’égard de l’Ukraine et de l’Arménie et la nécessité de stimuler les échanges humains et commerciaux vers ces destinations justifient leur ratification.

(1) La sécurité concerne l’ensemble des moyens de prévention et d’intervention mis en œuvre afin de prévenir les risques à caractère accidentel alors que la sûreté désigne l’ensemble des moyens dédiés à la prévention des actes de malveillance.

I. LA CRÉATION D'ESPACES AÉRIENS COMMUNS AVEC L'UKRAINE ET L'ARMÉNIE POURSUIT LA DÉMARCHE AMORCÉE PAR L'UE DEPUIS DEUX DÉCENNIES TOUT EN RENFORÇANT SA POLITIQUE DE VOISINAGE

Les accords aériens conclus avec l'Ukraine et l'Arménie poursuivent une dynamique enclenchée depuis les années 2000 par l'UE. Ils s'inscrivent également dans sa politique de voisinage dont l'objectif vise à renforcer les liens qu'entretiennent l'UE et les États qui lui sont géographiquement proches.

A. LES ACCORDS AVEC L'ARMÉNIE ET L'UKRAINE S'INSCRIVENT DANS LE MOUVEMENT DE LIBÉRALISATION DES SERVICES AÉRIENS ENCLENCHÉ PAR L'UE

Régis par le droit de l'UE, les accords internationaux de services aériens se sont multipliés au cours des deux dernières décennies, favorisant ainsi le transport de passagers et de marchandises. Respectivement négociés depuis 2006 et 2016, les accords avec l'Ukraine et l'Arménie se substituent aux accords bilatéraux actuels, dont les stipulations déterminent un nombre maximal de fréquences de vols autorisées pour le transport de passagers et le fret.

1. La multiplication d'accords de libéralisation du trafic aérien signés par l'UE

À la suite des arrêts dits « Ciel ouvert » rendus le 5 novembre 2002 par la Cour de justice des Communautés européennes⁽¹⁾, l'UE et ses États membres exercent une compétence partagée afin de définir le cadre juridique applicable aux liaisons aériennes de transport de passagers et de marchandises entre l'UE et les États tiers. L'UE détermine ainsi les règles relevant du droit de la concurrence. Les États membres conservent leur compétence quant à l'octroi des droits de trafic sur leur territoire, sous la forme d'accords bilatéraux qu'ils sont susceptibles de conclure avec des États tiers.

Sur le fondement des articles 100 et 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et du règlement (CE) n° 847/2004 du 29 avril 2004, l'UE a progressivement conclu une série d'accords internationaux dans le domaine aérien, dans le cadre d'un mandat donné par le Conseil de l'Union à la Commission européenne. **L'objectif consiste à harmoniser les règles encadrant les liaisons aériennes depuis et vers l'UE et à ouvrir les droits de trafic afin d'augmenter la fréquence des vols à des tarifs compétitifs pour les consommateurs.** Ainsi,

(1) Cour de justice des Communautés européennes, 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 du 5 novembre 2002.

une dizaine d'accords multilatéraux⁽¹⁾ et bilatéraux⁽²⁾ ont été signés dans le cadre de la politique de voisinage de l'UE⁽³⁾. L'Union a également conclu, d'une part, deux accords bilatéraux⁽⁴⁾ avec les États-Unis en 2007 et le Canada en 2009 et, d'autre part, un accord global dit « de bloc à bloc » avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)⁽⁵⁾ en 2022⁽⁶⁾.

Selon la direction générale de l'aviation civile (DGAC), le bilan des accords aériens signés avec les États-Unis et le Canada s'avère positif. Outre la simplification des formalités administratives à laquelle sont assujetties les compagnies aériennes opérant les liaisons transatlantiques et la création de grandes alliances, telles Sky Team ou Star Alliance, qui favorisent la desserte des réseaux⁽⁷⁾, le déplafonnement du nombre de vols directs⁽⁸⁾ et indirects⁽⁹⁾ de passagers et de marchandises⁽¹⁰⁾ a débouché sur une nette augmentation du trafic, supérieure à 50 % entre l'année 2008 et aujourd'hui.

Le développement du transport aérien est un puissant vecteur de stabilité géopolitique en ce qu'il contribue à pacifier et à renforcer les relations entre les États. L'intérêt des accords de libéralisation négociés à l'échelle européenne réside dans la capacité de l'UE à garantir la prise en compte de l'ensemble des prescriptions économiques, techniques ou environnementales nécessaires à la protection **d'une concurrence loyale entre les compagnies aériennes des pays signataires, conformément à la communication de la Commission européenne publiée le 7 décembre 2015⁽¹¹⁾ visant à garantir le rétablissement de conditions de concurrence loyale entre les compagnies aériennes européennes et celles de pays tiers.**

(1) Accord signé en 2006 entre l'UE, l'Islande, la Norvège, la Bulgarie, la Roumanie et les États des Balkans occidentaux.

(2) Accords signés avec le Maroc en 2006, la Géorgie et la Jordanie en 2010, la Moldavie en 2012 et Israël en 2013.

(3) Initiée en 2004, la politique européenne de voisinage vise notamment à développer les coopérations en matière de transport et la connectivité de l'UE avec seize États qui lui sont géographiquement proches.

(4) Un accord entre l'UE et le Qatar, que la France n'a pas encore approuvé, a été signé en 2021.

(5) L'ASEAN regroupe dix États : l'Indonésie, le Cambodge, le Laos, la Malaisie, la Thaïlande, la Birmanie, Brunei, les Philippines, Singapour et le Viêt Nam.

(6) La loi autorisant l'approbation de l'accord aérien entre l'UE et l'ASEAN a été promulguée le 17 avril 2024.

(7) Les autorités de la concurrence des États-Unis conditionnent l'autorisation dite « anti-trust », permettant la création de ces alliances, à un accord de « ciel ouvert ». Dans un tel accord, toute compagnie aérienne d'un pays signataire peut concurrencer les acteurs présents sur le marché.

(8) Droits dits de troisième et quatrième libertés.

(9) Les droits dits de cinquième liberté concernent les vols de passagers avec escale. Ces droits sont entièrement ouverts dans le cadre de l'accord entre l'UE et les États-Unis, contrairement à ce que prévoit l'accord entre l'UE et le Canada.

(10) Droits dits de septième liberté. Leur libéralisation prévue par l'accord entre l'UE et les États-Unis a ainsi permis la création du « hub » de la société FedEx à l'aéroport Paris - Charles de Gaulle.

(11) « Une nouvelle stratégie de l'aviation pour l'Europe », communication de la Commission européenne, 7 décembre 2015.

Les accords multilatéraux présentent l'avantage d'une stabilité et d'une force contraignante accrues, contrairement aux accords bilatéraux au sein desquels l'un des deux États peut toujours être susceptible de vouloir faire évoluer les conditions de l'accord afin de protéger ses intérêts. Par ailleurs, en cas de non-application de l'accord par les pays tiers, les mesures de rétorsion susceptibles d'être prises apparaissent davantage dissuasives dès lors qu'elles sont prises à l'échelle de l'ensemble des États membres de l'UE.

Si la signature de ces accords entraîne leur application provisoire, ces derniers doivent ensuite être ratifiés par l'ensemble des États membres de l'UE afin d'entrer pleinement en vigueur. La procédure de ratification, propre à chaque État membre de l'Union, peut nécessiter des délais particulièrement longs pour parvenir à son terme, ce qui justifie l'application provisoire des stipulations de l'accord jusqu'à cette échéance. Ces délais, souvent excessifs, soulèvent des interrogations légitimes dans la mesure où la ratification peut intervenir de nombreuses années après la signature de l'accord et ne conditionne donc pas la mise en œuvre, certes provisoire, de son contenu. Cette situation porte également préjudice au nécessaire contrôle de la mise en œuvre de l'accord. La rapporteure rappelle donc l'intérêt aussi bien démocratique qu'opérationnel d'engager dans les meilleurs délais une procédure de ratification des accords signés par l'UE.

2. La conclusion des accords avec l'Ukraine et l'Arménie

Le Conseil de l'UE a octroyé le 12 novembre 2006 un mandat à la Commission européenne afin de négocier l'accord avec l'Ukraine, finalement paraphé le 28 novembre 2013⁽¹⁾ puis signé le 12 octobre 2021. L'accord avec l'Arménie a été conclu beaucoup plus rapidement⁽²⁾ : le mandat de négociation a été donné à la Commission européenne le 1^{er} décembre 2016, l'accord étant ensuite paraphé le 24 novembre 2017 puis signé le 15 novembre 2021.

Au 6 janvier 2025, les accords avec l'Arménie et l'Ukraine ont respectivement été ratifiés par quatorze⁽³⁾ et seize⁽⁴⁾ États membres de l'UE.

(1) Le paraphe indique que les deux parties reconnaissent la rédaction du document comme étant le texte sur lequel elles ont convenu d'un accord.

(2) Selon les réponses transmises par la DGAC au questionnaire de la rapporteure, les négociations d'accords aériens entre l'UE et les pays tiers ont été entravées, au début des années 2010, par le regain de tensions opposant l'Espagne et le Royaume-Uni sur l'aéroport de Gibraltar. La sortie du Royaume-Uni de l'UE en janvier 2020 a mis un terme à ces blocages, rendant ainsi possible la signature d'accords aériens négociés par l'UE.

(3) Il s'agit de la République tchèque, de l'Estonie, de l'Irlande, de la Grèce, de l'Espagne, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, des Pays-Bas, de l'Autriche, de la Pologne, de la Roumanie, de la Finlande et de la Suède. L'Arménie a également ratifié l'accord.

(4) Il s'agit de la République tchèque, de l'Estonie, de l'Irlande, de la Grèce, de l'Espagne, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de l'Italie, des Pays-Bas, de l'Autriche, de la Pologne, de la Roumanie, de la Finlande, de la Slovaquie et de la Suède. L'Ukraine a également ratifié l'accord.

Ces accords ont pour effet de se substituer aux accords bilatéraux préexistants. S’agissant de la France, l’accord avec l’Ukraine conclu en 1994 fixait, en 2018, un plafond de dix-huit fréquences hebdomadaires⁽¹⁾. Bien que non ratifié⁽²⁾, l’accord franco-arménien signé en 2002 prévoyait neuf fréquences hebdomadaires⁽³⁾.

B. DES ACCORDS RELEVANT DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE DE L’UE QUI TÉMOIGNENT D’UNE VOLONTÉ DE RAPPROCHEMENT AVEC L’UKRAINE ET L’ARMÉNIE

Ces accords, qui s’inscrivent dans le cadre de la politique de voisinage de l’UE, ont pour objectif de renforcer les relations qu’entretient l’UE avec l’Arménie et l’Ukraine, dans la perspective d’un renforcement des échanges économiques et du transport de passagers vers et depuis ces destinations.

1. Le développement des relations qu’entretient l’UE avec l’Arménie et l’Ukraine, à l’épreuve des conflits actuels

Mise en place en 2004, la politique de voisinage de l’UE s’est progressivement concrétisée par la conclusion d’accords avec seize États géographiquement proches de l’Union.

(1) Selon les informations communiquées par la DGAC à la rapporteure.

(2) Ibid.

(3) À destination et depuis les aéroports de Paris, Lyon et Marseille.

La politique européenne de voisinage (PEV) de l'UE

La PEV régit les relations entre l'UE et seize de ses voisins du pourtour de la Méditerranée dans le cadre du voisinage Sud (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie et Tunisie) et à l'Est, dans le cadre du partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine).

La politique européenne de voisinage a été consacrée par le traité de Lisbonne : « L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération » (§ 1 de l'article 8 du traité sur l'Union européenne).

Après une première revue en 2011 pour tenir compte des développements liés aux « printemps arabes », la PEV a fait l'objet d'une revue générale en 2015, à la suite de conclusions du Conseil sur le réexamen de la politique européenne de voisinage publiées le 20 avril 2015 et d'une communication conjointe publiée le 18 novembre 2015. La PEV révisée place la stabilisation du voisinage de l'UE, du point de vue politique, économique et sécuritaire, au cœur de l'action de l'Union, et prévoit la mise en place d'une approche différenciée entre les différents pays partenaires, pour tenir compte de leurs aspirations et des intérêts de l'UE et de ses partenaires.

La PEV s'appuie, pour la plupart des pays concernés, sur des accords bilatéraux (selon les cas, accords d'association ou accords de partenariat et de coopération) et des documents conjoints (priorités de partenariat), agrésés avec les pays partenaires, qui fixent le cadre politique de la coopération bilatérale et guident la programmation de l'assistance de l'UE à ces pays sur une période de plusieurs années.

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères, représentation permanente de la France auprès de l'UE.

Les accords aériens signés avec l'Arménie et l'Ukraine font suite à la signature d'accords similaires conclus depuis 2006 avec les États des Balkans occidentaux⁽¹⁾, le Maroc⁽²⁾, la Géorgie⁽³⁾, la Jordanie⁽⁴⁾, la Moldavie⁽⁵⁾ et Israël⁽⁶⁾.

Plus spécifiquement, les accords avec l'Arménie et l'Ukraine s'inscrivent dans le sillage du partenariat oriental développé par l'UE depuis 2008.

(1) Accord multilatéral du 16 octobre 2006 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.

(2) Accord du 29 décembre 2006 entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc sur certains aspects des services aériens.

(3) Accord du 20 novembre 2012 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

(4) Accord euroméditerranéen du 6 décembre 2012 relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie d'autre part.

(5) Accord du 20 octobre 2012 sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Moldavie, d'autre part.

(6) Accord euroméditerranéen du 10 juin 2013 relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de l'État d'Israël d'autre part.

Le partenariat oriental mis en place par l'UE

Le partenariat oriental a été mis en place pour renforcer les relations de l'Union avec la plupart de ses voisins orientaux : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Il a été décidé en 2008, inauguré en 2009 et s'appuie sur la PEV.

Le principal objectif du partenariat oriental est d'accélérer l'association politique et d'approfondir l'intégration économique entre l'Union et ses voisins d'Europe orientale. Le niveau d'intégration et de coopération reflète l'attachement de chaque pays partenaire aux valeurs, aux normes et aux structures européennes, ainsi que les progrès réalisés dans ce sens. Le partenariat oriental vise à promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance, à renforcer la sécurité énergétique, à favoriser les réformes sectorielles (y compris dans le domaine de la protection de l'environnement), à encourager les contacts interpersonnels, à soutenir le développement économique et social, ainsi qu'à fournir des fonds supplémentaires à des projets visant à réduire les inégalités socio-économiques et à améliorer la stabilité.

Des sommets du partenariat oriental ont lieu tous les deux ans, avec la participation des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union et des pays partenaires, ainsi que de représentants du Parlement européen, de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure.

Source :<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/170/la-politique-europeenne-de-voisinage>

Un accord d'association a été signé le 11 juillet 2017 dans le but d'approfondir les liens politiques et économiques entre l'Union et l'Ukraine, ce qui inclut la mise en œuvre d'un accord de libre-échange et de facilitation dans la délivrance de visas en faveur des ressortissants ukrainiens⁽¹⁾. Les relations entre l'UE et l'Ukraine se sont singulièrement renforcées depuis l'invasion russe survenue en février 2022.

Depuis le 28 février 2022 et la demande d'adhésion à l'UE présentée par l'Ukraine, le Conseil européen lui a accordé le statut de candidat le 23 juin 2022. Les négociations d'adhésion ont été officiellement ouvertes en décembre 2023, ce qui a donné lieu le 25 juin 2024 à l'organisation de la première conférence intergouvernementale avec l'Ukraine portant sur l'intégration de l'acquis communautaire, dans l'ensemble des domaines, par l'État candidat.

Initialement fondées sur un accord de partenariat et de coopération signé le 22 avril 1996, les relations entre l'UE et l'Arménie se sont, elles, récemment développées grâce à l'entrée en vigueur en janvier 2021 du partenariat global et renforcé UE-Arménie (CEPA) signé en novembre 2017. Le CEPA détermine ainsi le cadre applicable à la coopération entre l'UE et l'Arménie, s'agissant notamment du renforcement de la démocratie, de l'État de droit et du développement économique et social.

⁽¹⁾ Le 11 mai 2017, le Conseil de l'UE a adopté un règlement prévoyant une exemption de visa pour les citoyens ukrainiens qui se rendent dans l'UE pour un séjour dont la durée n'excède pas 90 jours sur toute période de 180 jours.

Dans ce contexte, les accords aériens conclus avec l’Ukraine et l’Arménie constituent une étape supplémentaire dans la mise en œuvre d’un partenariat privilégié avec ces deux États, dans le but, pour le texte qui nous concerne ici, de stimuler les échanges économiques entre ces derniers et l’UE.

2. Un accord de libéralisation fondé sur un objectif de renforcement des échanges entre l’UE, l’Arménie et l’Ukraine

L’étude d’impact annexée au projet de loi précise que 230 000 passagers avaient voyagé en avion entre l’UE et l’Arménie en 2021⁽¹⁾. Le trafic aérien entre l’UE et l’Ukraine s’élevait la même année à 4,5 millions de passagers⁽²⁾. Au regard des restrictions de déplacement liées à la crise sanitaire du Covid-19, ces chiffres pourraient être 50 % supérieurs « *lors d’une année normale* »⁽³⁾, tant pour l’Arménie que pour l’Ukraine.

Les projections de hausse du trafic avec l’Arménie établies en 2012 par la Commission européenne faisaient état d’une augmentation de 6 % au cours des dix premières années suivant la mise en œuvre de l’accord, pour un bénéfice économique au profit de l’UE s’élevant à 16 millions d’euros sur les cinq premières années.

L’accord avec l’Arménie est censé développer à brève échéance les liaisons aériennes directes, notamment entre les principales métropoles françaises et Erevan compte tenu de l’importance de la diaspora arménienne en France, soit environ 500 000 personnes.

S’agissant de l’accord avec l’Ukraine, l’étude d’impact ne mentionne pas de projections chiffrées mais rappelle qu’un « *fort accroissement de la desserte de l’Ukraine était attendu au début de l’année 2022* »⁽⁴⁾, tant pour des motifs touristiques qu’affinitaires, eu égard au nombre croissant de travailleurs ukrainiens résidant dans l’UE.

Lors de son audition, le délégué général de la Fédération nationale de l’aviation et de ses métiers (FNAM) a indiqué que les perspectives de renforcement de la connectivité entre l’UE et l’Ukraine s’avèrent prometteuses dès lors que le conflit avec la Russie sera résolu. En effet, près de quatre millions de ressortissants ukrainiens ont été accueillis au sein des États membres de l’UE depuis le début de l’invasion russe, ce qui pourrait encourager, à l’avenir, une partie d’entre eux, ou leurs proches, à effectuer des vols ponctuels entre l’UE et l’Ukraine.

(1) Dont 40 000 passagers pour la France.

(2) Dont 1,2 million de passagers pour la Pologne, 700 000 pour l’Allemagne, 500 000 pour l’Italie et 40 000 pour la France.

(3) *Étude d’impact*, p. 4.

(4) *Ibid*, p. 5.

En ce qui concerne le transport de marchandises, les évolutions du trafic demeurerait réduites en raison des coûts afférents au fret aérien et du recours majoritaire aux réseaux routiers ou ferroviaires.

II. DES ACCORDS DONT LA MISE EN ŒUVRE PROVISOIRE SE HEURTE, TEMPORAIREMENT, À PLUSIEURS OBSTACLES

Les accords aériens conclus par l'UE avec l'Arménie et l'Ukraine prévoient l'ouverture des droits de trafic concernant le **transport aérien de passagers et de marchandises, ainsi que la mise en place de mécanismes de coopération, notamment en matière industrielle et environnementale**. Si l'accord avec l'Arménie présente des premiers résultats prometteurs, l'application de l'accord avec l'Ukraine est suspendue du fait de la guerre menée sur son territoire par la Russie depuis février 2022.

A. L'OUVERTURE DES DROITS DE TRAFIC ET LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE COOPÉRATION

Ces deux accords prévoient un **nombre illimité de vols vers et depuis l'Ukraine et l'Arménie**, tant pour les passagers que pour les marchandises, ainsi qu'**une coopération multiforme** entre les parties.

1. L'ouverture des droits de trafic

L'objet principal des accords conclus par l'UE avec l'Ukraine et l'Arménie consiste à supprimer toute restriction quantitative applicable au transport aérien de passagers et de marchandises vers et depuis ces destinations, ce qui correspond à une libéralisation complète des droits de troisième et de quatrième libertés⁽¹⁾.

Sous réserve de l'intégration complète de l'acquis communautaire⁽²⁾, les accords prévoient également la possibilité pour les compagnies européennes de bénéficier des droits de cinquième liberté qui permettent de réaliser des vols depuis l'Ukraine ou l'Arménie vers des États tiers⁽³⁾. En outre, l'accord avec l'Ukraine octroie un droit unilatéral de cabotage⁽⁴⁾ en faveur des compagnies européennes sur le territoire ukrainien⁽⁵⁾.

(1) Article 3 de l'accord entre l'UE et l'Arménie et article 16 de l'accord entre l'UE et l'Ukraine.

(2) Selon les réponses transmises par la DGAC au questionnaire de la rapporteure, l'intégration par l'Arménie de l'acquis communautaire pourrait être effective d'ici 2030. Les accords avec l'Ukraine et l'Arménie comportent également des annexes qui précisent les mesures transitoires applicables dans l'attente de la reprise complète de l'acquis communautaire.

(3) Si les compagnies aériennes arméniennes ou ukrainiennes sont autorisées à réaliser des vols avec escale au sein des États de l'UE, c'est-à-dire la possibilité d'opérer des vols entre deux villes situées sur le territoire de l'UE, elles ne disposent pas de cette possibilité s'agissant de vols à destination ou depuis des villes situées dans des États tiers.

(4) Dans l'UE, le cabotage au sein d'un même pays est exclusivement réservé aux compagnies aériennes des pays appartenant à l'UE, ainsi qu'à celles de la Norvège via son accord d'association.

(5) Soit la possibilité d'opérer des liaisons aériennes entre deux villes ukrainiennes.

Le respect effectif de ces stipulations peut être garanti par l'activation d'un **mécanisme** de consultation et de règlement des différends entre les États parties⁽¹⁾. Cette consultation s'exerce au sein du comité mixte chargé du suivi de l'application de l'accord et peut être mise en œuvre lorsque l'un des États parties à l'accord considère que les conditions de concurrence loyale et équitable des transporteurs aériens sont compromises. C'est par exemple le cas lorsqu'est constatée une discrimination entre les transporteurs aériens nationaux et ceux des autres pays signataires de l'accord, ou lorsqu'un État partie verse une subvention non autorisée à sa compagnie aérienne⁽²⁾.

Le comité mixte précité réalise un bilan d'étape annuel de sa mise en œuvre par les parties.

2. La mise en place de mécanismes de coopération

Plusieurs stipulations concernent la mise en place d'une coopération entre les États signataires, s'agissant aussi bien des **enjeux réglementaires, industriels, environnementaux ou sociaux**.

L'Ukraine et l'Arménie sont ainsi associées en tant qu'États observateurs aux travaux de l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA) et à ceux du comité « Ciel unique européen » chargé d'améliorer l'efficacité de la gestion du trafic aérien en Europe.

Compte tenu de la taille significative de l'industrie aéronautique ukrainienne, l'accord avec l'Ukraine⁽³⁾ prévoit le renforcement de la coopération industrielle entre les constructeurs aéronautiques ukrainiens et ceux de l'UE dans le but de développer les relations commerciales et la promotion de projets communs, dans le respect des normes fixées par l'Union. En outre, un accord de coopération technique a été signé au salon du Bourget en 2023 entre la DGAC et son homologue ukrainienne.

Sur le plan environnemental, les deux accords⁽⁴⁾ comportent des **stipulations relatives à la nécessiter de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre et de coopérer à l'échelle internationale, notamment dans le respect des règles prévues par le régime de compensation et de réduction du carbone pour l'aviation internationale (CORSIA)**⁽⁵⁾ adopté en 2018 par l'Organisation de

(1) Articles 24 et 25 de l'accord avec l'Arménie et articles 30 et 31 de l'accord avec l'Ukraine.

(2) Dans sa réponse au questionnaire de la rapporteure, la DGAC précise que lorsque la consultation échoue à rétablir des conditions de concurrence normales, l'État partie qui l'a demandée peut prendre des mesures unilatérales temporaires contre une partie ou la totalité des transporteurs aériens de l'autre État partie, à l'image d'une réduction des droits de desservir certains aéroports. Ces mesures de sauvegardes permettent à une partie d'agir unilatéralement et de faire cesser rapidement le dommage, avant que les conséquences ne deviennent irréversibles. Si le différend ne peut être réglé par la voie de la consultation, les accords prévoient l'intervention d'un tribunal d'arbitrage.

(3) Article 11.

(4) Article 17 de l'accord avec l'Arménie et article 10 de l'accord avec l'Ukraine.

(5) Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation.

l’aviation civile internationale (OACI). Les émissions de CO₂ des vols internationaux entre deux États participant au CORSIA excédant un certain niveau de référence doivent être compensées par **les compagnies aériennes, qui sont tenues d’investir dans des projets de reforestation, de captation et de séquestration de carbone.**

Ces engagements environnementaux se déclinent à travers la participation des États membres de l’UE, de l’Arménie et de l’Ukraine à la Conférence européenne de l’aviation civile (CEAC) et, de façon plus opérationnelle, au travers du respect de l’acquis communautaire en la matière, qu’il s’agisse de la taxation des émissions de CO₂ ou de l’obligation croissante de **recourir au carburant d’aviation durable**⁽¹⁾. Ces exigences constituent cependant un **défi important pour les compagnies aériennes ukrainiennes dont les aéronefs, à l’instar des avions gros-porteurs « Antonov », sont construits selon des normes industrielles héritées de l’époque soviétique**⁽²⁾.

Enfin, les **aspects sociaux** font l’objet de **stipulations spécifiques**⁽³⁾, l’accord avec l’Arménie mentionnant explicitement les normes fondamentales du travail qui découlent des conventions de l’Organisation internationale du travail (OIT) ratifiées par l’Arménie.

B. DES ACCORDS DONT LA PORTÉE CONCRÈTE DEMEURE LIMITÉE À CE STADE

Si l’accord avec l’Arménie mis en œuvre à titre provisoire depuis sa signature le 15 novembre 2021 présente des premiers résultats positifs, l’accord avec l’Ukraine n’a pas été appliqué en raison de l’invasion de son territoire par la Russie depuis février 2022.

1. L’accord entre l’UE et l’Arménie : un développement prometteur du trafic au bénéfice exclusif des compagnies aériennes européennes à ce jour

Depuis la fin des restrictions liées à la crise sanitaire, le trafic aérien de passagers entre l’UE et l’Arménie a fortement augmenté, passant de 700 000 voyageurs en 2022 à 1,25 million sur les onze premiers mois de l’année 2024, soit une multiplication par quatre du trafic entre 2019⁽⁴⁾ et 2024. Il existe désormais vingt-quatre routes aériennes entre l’UE et l’Arménie, soit quatorze de

(1) Adopté le 9 octobre 2023, le règlement UE 2023/2405 ReFuelEU Aviation impose d’incorporer progressivement du carburant durable d’aviation dans le kérostone, suivant un objectif fixé à hauteur de 2 % en 2025, 6 % en 2030, 25 % en 2035, 34 % en 2040 et 42 % en 2045.

(2) Réponse au questionnaire de la rapporteure.

(3) Article 21 de l’accord avec l’Arménie et article 14 de l’accord avec l’Ukraine.

(4) 300 000 passagers.

plus qu'en 2019 ; 100 000 passagers ont ainsi voyagé entre Paris et Erevan en 2023⁽¹⁾.

Ce premier bilan témoigne du succès⁽²⁾ de l'application provisoire de l'accord signé le 15 novembre 2021, dont le suivi a fait l'objet de deux réunions du comité mixte au printemps 2023 et en décembre 2024⁽³⁾. Il convient de souligner que le conflit au Haut-Karabagh relancé en 2020 n'emporte aucune incidence sur le trafic aérien entre l'UE et l'Arménie.

Les compagnies aériennes européennes sont actuellement les bénéficiaires exclusives de cette libéralisation : les compagnies arméniennes ne peuvent toujours pas opérer de liaison à destination de l'UE en raison du maintien de leur inscription sur la « *liste noire* » des compagnies aériennes établie par Bruxelles. Selon les informations communiquées à la rapporteure par la DGAC, l'exclusion des compagnies arméniennes de cette « *liste noire* » n'est pas envisagée à court terme même si la **France finalise actuellement un accord de coopération avec l'Arménie** afin d'ouvrir l'accès à des formations dispensées par l'École nationale de l'aviation civile (ENAC).

S'agissant de l'intégration de l'acquis communautaire, dont la législation évolue chaque année, 23 % des normes de l'UE ont déjà fait l'objet d'une transposition entière ou partielle par l'Arménie, 77 % d'entre elles n'ayant donc pas été transposées à ce jour.

2. L'accord entre l'UE et l'Ukraine : une application suspendue depuis février 2022 en raison de la guerre avec la Russie

Le déclenchement en février 2022 de la guerre menée par la Russie en Ukraine n'a pas permis d'appliquer à titre provisoire l'accord conclu avec l'UE, les vols réguliers entre l'UE et l'Ukraine ayant été immédiatement suspendus pour des raisons de sécurité. Aucun comité mixte chargé du suivi de l'application de l'accord ne s'est réuni jusqu'à présent.

La mise en œuvre de l'accord dépend donc de la fin du conflit entre l'Ukraine et la Russie et de l'intégration progressive par l'Ukraine de l'acquis communautaire auquel elle est assujettie selon les stipulations de l'accord.

(1) La liaison entre Paris et Erevan est la deuxième ligne aérienne la plus fréquentée entre l'UE et l'Arménie. Il est également possible de se rendre en Arménie depuis Lyon et Marseille.

(2) Le volume du fret aérien entre l'UE et l'Ukraine a également doublé depuis 2019.

(3) Les réunions du comité mixte ont notamment permis d'évoquer la question de la fluidité du passage des voyageurs et des marchandises aux postes d'inspection de la police et de la douane.

Les circonstances exceptionnelles liées à la guerre privent *de facto* les compagnies aériennes ukrainiennes de la possibilité d'opérer des liaisons régulières sur le territoire ukrainien. Cependant, afin d'éviter que leurs équipages et pilotes ne perdent leurs qualifications, l'ensemble des États membres de l'UE⁽¹⁾ ont décidé d'autoriser les compagnies ukrainiennes à exploiter des vols sur le territoire de l'Union, y compris entre deux villes situées dans le ressort géographique des Vingt-Sept. Dérogeant au principe d'interdiction du cabotage au sein de l'UE, cette souplesse s'avère légitime afin de soutenir les compagnies ukrainiennes à l'épreuve de la crise et de préserver leur capacité d'agir au terme de la guerre avec la Russie.

(1) La France a ainsi autorisé des vols de passagers et de fret opérés par des compagnies ukrainiennes avec l'Irlande, le Kosovo et l'Afrique du Nord.

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 15 janvier 2025, à 12 heures, la commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, et de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part.

Mme Laetitia Saint-Paul, présidente. Les deux accords dont il est ici question s'inscrivent dans un mouvement général relatif au transport aérien impulsé par l'Union européenne (UE) dans les années 2000. Les accords de services aériens servent à définir l'ensemble des conditions dans lesquelles les liaisons aériennes peuvent être réalisées. Ils procèdent d'une compétence partagée : certaines de leurs dispositions – comme celles en matière de droit de la concurrence – renvoient à une compétence exclusive de l'Union européenne, tandis que d'autres – comme celles relatives à l'octroi des droits de trafic – relèvent encore des États.

L'accord sur la création d'un espace aérien commun avec l'Arménie, paraphé en 2017, a été signé le 15 novembre 2021. Il vise à désenclaver le pays en développant des liaisons aériennes directes avec les États membres de l'Union européenne et en lui donnant accès à leurs hubs. Il pourrait également favoriser l'essor du tourisme. Néanmoins, en raison des manquements aux règles européennes de sécurité aérienne des compagnies enregistrées à Erevan, les bénéfices à en attendre restent, pour l'heure, très limités.

L'accord avec l'Ukraine, paraphé en 2013, a quant à lui été signé le 12 octobre 2021. Son approbation a elle aussi une portée avant tout symbolique, puisque les vols commerciaux vers le territoire ukrainien sont actuellement impossibles du fait de la guerre qu'y mène la Russie. Reste qu'en 2021, plus de 4,5 millions de passagers ont voyagé entre l'Ukraine et l'Union européenne, dont 40 000 pour la France, ce qui donne une idée du potentiel des échanges couverts une fois une issue trouvée au conflit en cours.

Mme Maud Petit, rapporteure. Notre commission est appelée à se prononcer sur deux accords conclus par l'Union européenne dans le domaine aérien. Le premier a été signé le 12 octobre 2021 avec l'Arménie et le second le 15 novembre 2021 avec l'Ukraine. À ce jour, quatorze États membres ont ratifié le premier et seize le second. Le projet de loi autorisant leur approbation a été adopté par le Sénat le 5 novembre 2024.

De nombreux accords aériens avec des pays tiers ont été conclus par l’Union européenne depuis le milieu des années 2000. En mars 2024, sous la précédente législature, notre commission avait ainsi adopté un projet de loi approuvant l’accord signé avec les dix États membres de l’Association des nations de l’Asie du Sud-Est (ASEAN).

Le développement du transport aérien constitue l’un des vecteurs contribuant à pacifier les relations internationales, en améliorant la connectivité entre les pays et les continents. Le renforcement des échanges humains et économiques qui en résulte doit cependant s’inscrire dans un cadre qui comporte de nombreux enjeux : respect d’une concurrence libre et loyale entre les compagnies aériennes, sécurité et sûreté des vols, protection de l’environnement.

Dans cette perspective, les accords multilatéraux signés à l’échelle de l’Union européenne, sur la base d’un mandat confié par le Conseil à la Commission européenne, présentent un avantage majeur en ce qu’ils favorisent une stabilité et revêtent une force contraignante supérieure à celles de simples accords bilatéraux. En effet, le pays tiers avec lequel l’accord est conclu est davantage incité à respecter ses engagements dans la mesure où les mesures de rétorsion susceptibles d’être prises en cas de non-application le sont à l’échelle de vingt-sept États, ce qui renforce leur caractère dissuasif.

Les deux accords que nous examinons aujourd’hui visent à créer un espace aérien commun entre l’UE et l’Arménie pour le premier et entre l’UE et l’Ukraine pour le second. Tous deux relèvent de la politique de voisinage que l’Union mène depuis vingt ans et plus précisément du Partenariat oriental, engagé en 2009 afin de renforcer les relations avec ses voisins orientaux. Les liens avec l’Arménie et l’Ukraine se sont ainsi consolidés au cours des dernières années, notamment avec l’entrée en vigueur de l’accord de partenariat global et renforcé entre l’UE et l’Arménie en janvier 2021 et avec la décision en 2023 d’ouvrir des négociations d’adhésion avec l’Ukraine, mise à l’épreuve par la guerre d’invasion que la Russie a déclenchée en février 2022.

L’accord avec l’Ukraine a été négocié dès 2006 ; celui avec l’Arménie une décennie plus tard. Tous les deux matérialisent, symboliquement et dans les faits, la volonté de nouer des liens très forts entre l’Europe et ces États, à l’heure où des conflits mettent en cause leur intégrité territoriale.

Concrètement, les deux accords prévoient l’ouverture des droits de trafic de troisième et quatrième libertés aériennes. Les premiers autorisent une compagnie à débarquer des passagers ou des marchandises acheminés depuis l’État dont elle a la nationalité ; les seconds à embarquer des passagers ou des marchandises à destination de ce même État. Ils se substitueront aux accords bilatéraux auparavant en vigueur, qui prévoyaient une fréquence hebdomadaire maximale.

Sous réserve que l’Ukraine et l’Arménie intègrent toutes les prescriptions économiques, techniques, sociales, sécuritaires et environnementales que l’UE impose déjà aux compagnies européennes, elles disposeront partiellement des droits afférents à la cinquième liberté. Leurs compagnies pourront ainsi opérer des liaisons entre deux villes de l’Union dans le cadre d’une escale, au cours d’un vol en provenance ou à destination de leur État. Symétriquement, les compagnies européennes pourront relier l’Arménie et l’Ukraine à des pays tiers.

Les accords prévoient des mécanismes de coopération entre les États parties. Contrairement à celui passé avec l’ASEAN, ils soumettent les compagnies aériennes concernées à des obligations environnementales, notamment celle de respecter le régime de compensation et de réduction de carbone pour l’aviation internationale, dit « Corsia ». Ils présentent donc également l’intérêt d’imposer à l’Ukraine et à l’Arménie les standards européens, s’agissant, par exemple, de l’incorporation progressive du carburant d’aviation durable.

L’application provisoire de ces deux accords a débuté il y a près de trois ans. Les auditions que j’ai menées en tant que rapporteure m’amènent à formuler trois observations.

Premièrement, le bilan de l’accord entre l’UE et l’Arménie est prometteur. Le nombre de passagers voyageant entre les deux est passé de 700 000 en 2022 à 1,25 million au cours des onze premiers mois de 2024 ; en 2023, 100 000 ont voyagé entre Paris et Erevan. On compte vingt-quatre routes aériennes opérationnelles entre l’UE et l’Arménie, soit quatorze de plus qu’en 2019. Lors des auditions, les représentants du ministère des transports comme les acteurs privés ont souligné le succès de l’application provisoire, en particulier pour la France, où réside une communauté arménienne de quelque 500 000 personnes, ce qui augure un développement favorable.

À ce jour, toutefois, la libéralisation profite aux seules compagnies européennes, les compagnies arméniennes étant encore inscrites sur la liste noire de l’UE. Leur sortie n’est pas envisagée à court terme, même si la France finalise avec l’Arménie un accord de coopération visant la dispense de formations sous l’autorité de l’École nationale de l’aviation civile (ENAC).

Deuxièmement, l’accord entre l’UE et l’Ukraine n’a pu entrer en application en raison de la guerre avec la Russie, qui a provoqué la suspension des vols réguliers entre les deux. Néanmoins, pour soutenir les compagnies ukrainiennes, durement affectées, les États membres les ont autorisées à exploiter certaines liaisons aériennes entre des villes de l’Union. Cette souplesse leur a été accordée pour que les pilotes et les équipages maintiennent leur niveau professionnel et conservent leurs qualifications, en vue de la reprise de leur activité à la fin de la guerre.

Troisièmement, les procédures de ratification propres à chaque État membre, s'échelonnant souvent sur plusieurs années, rendent nécessaire une application provisoire des accords à partir de leur signature, afin qu'ils ne restent pas lettre morte. En effet, plusieurs étapes se succèdent de la négociation à la ratification, en passant par le paraphé et la signature. Cette situation n'est pas satisfaisante, notamment parce que cela complexifie le contrôle du respect des stipulations. L'enjeu est également démocratique : en vertu de l'article 53 de la Constitution, seul le vote du Parlement garantit que la France consent souverainement à l'entrée en vigueur des accords, en l'espèce plus de trois ans après leur signature. Il n'existe pas de solution miracle à ce problème ; on pourrait seulement envisager que le gouvernement présente dans les meilleurs délais au Parlement les projets de loi d'approbation.

Au-delà de la volonté légitime et louable de renforcer les liens qui unissent l'UE à l'Arménie et à l'Ukraine, les deux accords vont dans le bon sens, en particulier s'agissant du respect des acquis communautaires. Je vous invite donc, mes chers collègues, à adopter ce projet de loi.

Mme Laetitia Saint-Paul, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes politiques.

Mme Alexandra Masson (RN). Les accords relatifs à la création d'un espace aérien commun conclus avec l'Arménie et avec l'Ukraine relèvent du mouvement de libéralisation des services aériens. Ils garantissent l'ouverture des droits de trafic, sous réserve que l'Arménie et l'Ukraine respectent les règles de sécurité, de sûreté et de gestion de l'UE. Les autorisations d'exploitation resteront sous l'autorité des États, en France par l'intermédiaire de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Les vols depuis et vers l'Ukraine et l'Arménie ne seront plus limités en nombre ; la coopération avec ces pays sera accrue.

Le développement du transport aérien est un puissant vecteur de stabilité géopolitique ; l'amélioration de la connexion avec l'Ukraine est prometteuse pour la période qui suivra la résolution du conflit.

Les compagnies aériennes sont, pour le moment, les seules bénéficiaires de la libéralisation mais celle-ci sera également favorable à nos plateformes aéroportuaires nationales. La France est une nation phare de l'aviation. Elle est l'un des seuls pays à disposer d'une industrie aéronautique complète et elle abrite de grands constructeurs, des plateformes, des motoristes et des compagnies aériennes de premier rang. Plus de 1,142 million d'emplois dépendent directement ou indirectement de l'aviation. Je suis élue dans les Alpes-Maritimes : l'aéroport Nice-Côte-d'Azur est la troisième plateforme de France, après Roissy et Orly. Les activités aéroportuaires et aéronautiques y emploient directement près de 4 900 personnes, 97 600 indirectement ; elles augmentent le produit intérieur brut (PIB) de 5,5 milliards d'euros. En tant que destination aérienne, Nice bénéficie d'une attractivité économique nationale et européenne.

Les membres du groupe Rassemblement national sont favorables au projet de loi.

Mme Maud Petit, rapporteure. Je partage vos propos.

Il convient de relever que l’Ukraine dispose d’une industrie aéronautique très puissante. Les accords prévoient un partenariat et un soutien réciproque des industries dans ce domaine.

Mme Eléonore Caroit (EPR). Comme l’a souligné dès 1944 le préambule de la convention de Chicago, texte fondateur de l’aviation civile, le développement et la libéralisation du transport aérien sont des facteurs de paix et de prospérité.

Sur le plan économique, ces accords devraient faire augmenter un trafic aérien déjà significatif : en 2021, plus de 230 000 passagers ont voyagé entre l’UE et l’Arménie, près de 4,5 millions entre l’Ukraine et l’UE. Les retombées touristiques pourraient être fortes.

Les espaces aériens de ces deux pays seront soumis aux normes européennes, qui garantissent une concurrence équitable, des exigences de sécurité et de sûreté élevées et l’application de règles harmonisées afin de mieux protéger les consommateurs et les travailleurs du secteur.

Enfin, dans chaque texte, une clause environnementale prévoit que l’Ukraine et l’Arménie s’engagent à réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur aérien, posant les bases d’une future coopération internationale dans ce domaine. Cette démarche participe pleinement à la stratégie environnementale de la France et de l’UE.

Ainsi, ces accords nous offrent l’occasion de réaffirmer notre soutien à l’Ukraine et à l’Arménie tout en continuant à développer des relations positives et fructueuses. C’est pourquoi je vous invite à les soutenir.

Mme Maud Petit, rapporteure. Si la situation géopolitique a empêché l’application de l’accord avec l’Ukraine, il n’en va pas de même s’agissant de celui conclu avec l’Arménie. Le nombre de vols augmente, ce qui est bénéfique. Espérons que la guerre en Ukraine se termine rapidement et que les échanges de passagers et de fret reprennent. Je précise toutefois que le transport de marchandises est marginal : la voie aérienne étant trop coûteuse, le développement des transports routier et ferroviaire est privilégié.

En ce qui concerne la dimension environnementale, je souligne que l’Ukraine et l’Arménie sont volontaires pour respecter les exigences de l’UE.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Mes pensées vont aux peuples ukrainien et arménien, victimes des ambitions expansionnistes d'un régime autoritaire et d'une guerre d'agression sanglante qui a provoqué des milliers de morts et l'exode de millions de personnes. Nous espérons que les canons se tairont bientôt et que le peuple ukrainien connaîtra la paix la plus juste possible.

La situation politique empêchera d'appliquer avant plusieurs années les accords que nous examinons, alors que leur négociation s'est conclue en 2013 pour l'Ukraine, et en 2017 pour l'Arménie ; le Sénat a même reconnu la portée purement symbolique du premier.

Vous avez évoqué les enjeux climatiques. Il est vrai que les textes prévoient une clause relative à la lutte contre le réchauffement mais aucune sanction en cas de non-respect. Un cyclone vient de dévaster Mayotte et Los Angeles est en feu : les obligations devraient être plus contraignantes.

J'émets également une réserve en matière de droit du travail. Si l'accord conclu avec l'Arménie se réfère aux conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT), ce n'est pas le cas de celui avec l'Ukraine ; or les conditions de travail ne cessent de se dégrader et la précarité augmente. Il est regrettable de ne pas pouvoir faire au moins référence aux grands traités qui encadrent ce droit.

Pourtant, le délai avant la pleine application des accords était suffisant pour négocier des conditions plus ambitieuses en matière sociale et environnementale.

Pour ces raisons, nous nous abstiendrons.

Mme Maud Petit, rapporteure. Je partage votre point de vue, cher collègue. Néanmoins, l'Arménie et l'Ukraine ont consenti beaucoup d'efforts en faveur de l'environnement ; la situation est encore perfectible mais elles font preuve de bonne volonté pour respecter les normes européennes, contrairement à des États signataires d'autres accords, en particulier le Qatar. Certes, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'introduction des carburants verts prendront du temps mais ces mesures vont dans le bon sens.

Il est vrai que les textes n'accordent pas une place spécifique au droit du travail. Dans ce domaine, chaque État a sa propre législation. Nous voulons que l'Ukraine et l'Arménie tendent à respecter les normes sociales de l'UE ; c'est un travail de longue haleine et il faudra les y aider.

M. Pierre Pribetich (SOC). Les accords de service aérien procèdent d'une compétence partagée entre l'UE et ses États membres. Ceux qui nous intéressent visent à créer un espace aérien commun avec l'Arménie et avec l'Ukraine et consistent donc essentiellement en un message symbolique fort. Toutefois, malgré le renforcement de la coopération dans les domaines environnemental et social, les membres du groupe socialiste regrettent que les objectifs soient peu ambitieux alors qu'il s'agit d'un élément essentiel pour accélérer l'intégration, que nous souhaitons,

de ces États à l'UE. Nous notons toutefois la possibilité pour chaque partie de demander la convocation d'une réunion du comité mixte afin d'examiner ces questions.

Le 9 janvier 2025, le gouvernement d'Erevan a approuvé un projet de loi visant à demander l'adhésion de l'Arménie à l'UE ; la Commission a réagi le 13 janvier en déclarant : « *L'Arménie et l'Union européenne n'ont jamais été aussi proches qu'aujourd'hui* ». Dans le contexte de conflit armé que nous connaissons et dans la perspective de l'adhésion des deux pays concernés, ces accords expriment le soutien de la France et de l'UE à leur égard. Nous voterons donc le projet de loi.

Mme Maud Petit, rapporteure. Le symbole est essentiel. Je précise toutefois que l'accord avec l'Arménie est déjà en application même si sa mise en œuvre est compliquée par le fait que les compagnies aériennes arméniennes sont sur la liste noire de l'UE, ne respectant pas pleinement à ce jour les normes de sécurité. Les liaisons ne peuvent donc être assurées que par des compagnies extérieures.

M. Jean-Louis Roumégas (EcoS). Quatorze pays ont déjà ratifié l'accord avec l'Arménie, seize celui avec l'Ukraine : c'est la suite logique du processus de coopération que l'UE a entamé il y a plusieurs années avec ces États. Dans le cadre de la politique de bon voisinage, ces accords renforcent les liens de l'Union avec deux pays alliés, menacés par l'appétit de leurs voisins russe et azerbaïdjanaïs : c'est une façon de les soutenir. De plus, ils faciliteront les déplacements des diasporas concernées, très présentes en Europe.

Les clauses sécuritaires, sociales et environnementales vont dans le bon sens ; les dernières atténuent les inquiétudes que nous éprouvons quant à la hausse de l'impact carbone qu'entraînera l'augmentation du trafic aérien.

Ce projet de loi a une forte portée symbolique ; nous voterons pour.

Mme Maud Petit, rapporteure. Nous ne pouvons qu'apprécier la volonté des deux États concernés d'appliquer les normes européennes. L'impact carbone nous concerne tous, nous devrons évidemment nous montrer vigilants dans ce domaine.

Mme Anne Bergantz (Dem). Parce qu'il favorise la circulation des biens et des personnes, le développement du transport aérien renforce les liens entre les États et joue un rôle majeur de pacification. Aussi l'Union européenne a-t-elle signé plusieurs accords de coopération aérienne avec les États voisins depuis les années 2000 ; nous étudions aujourd'hui les deux plus récents.

Ils permettront d'abord de densifier le trafic, ce qui contribuera à désenclaver l'Arménie en l'ouvrant davantage au tourisme et aux affaires avec l'Europe. Les premiers résultats sont déjà visibles : entre 2019 et 2024, le trafic aérien avec l'Arménie a été multiplié par quatre. La situation avec l'Ukraine est différente puisque l'invasion russe a rendu impossible tout vol régulier ; l'accord

prendra néanmoins tout son sens après la guerre, lorsque les 4 millions de personnes réfugiées en Europe souhaiteront accéder à nouveau à leur pays.

Les accords obligeront les pays signataires à se conformer aux règles européennes relatives à la sécurité, à la sûreté et au respect de l'environnement. Quelles initiatives les compagnies aériennes arméniennes ont-elles prises pour se rapprocher de nos critères de sécurité afin de sortir de la liste noire ?

Même si la situation géopolitique empêchera probablement la pleine application de ces accords avant plusieurs années, les membres du groupe Les Démocrates saluent la portée symbolique du texte. Il nous offre l'occasion de réaffirmer la volonté de la France de soutenir le rapprochement avec l'Arménie et l'Ukraine et de tracer le chemin d'une plus grande intégration commerciale et réglementaire.

Nous voterons donc en faveur de ce projet de loi.

Mme Maud Petit, rapporteure. La sortie des compagnies arméniennes de la liste noire n'est pas envisagée à court terme. La France et l'Arménie finalisent un accord de coopération qui vise à les aider. Celui-ci comporte trois axes, le premier étant constitué des formations dispensées sous l'autorité de l'ENAC.

Selon le deuxième axe, l'Arménie doit établir une collaboration avec des experts internationaux. Elle a conclu des accords de travail avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et avec l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), afin de rendre les réglementations arméniennes cohérentes avec les normes européennes et internationales et de faciliter le déploiement de programmes de formation conformes aux standards mondiaux. Par ailleurs, elle doit prendre part à des conférences internationales. En novembre 2014, une délégation arménienne a ainsi participé à une conférence en Indonésie, où elle a conclu des accords avec les autorités de l'aviation de plusieurs pays, toujours pour renforcer ses formations.

Enfin, l'accord prévoit des programmes de formation plus structurés, pour les pilotes comme pour les personnels techniques. Par exemple, des techniciens responsables de l'entretien des avions reçoivent des formations adaptées sur les systèmes aéronautiques modernes. Les inspecteurs de sécurité sont également concernés. J'espère que les compagnies arméniennes pourront ainsi rapidement être autorisées à opérer des liaisons dans le cadre des accords que nous examinons.

Mme Laetitia Saint-Paul, présidente. Nous en venons à présent aux questions et interventions à titre individuel.

M. Michel Guiniot (RN). Pour l'heure, l'Italie et la Slovaquie n'ont ratifié d'accord qu'avec l'Ukraine. Où en sont les tractations dans ces pays concernant la ratification de l'accord avec l'Arménie ?

Par ailleurs, le 6. de l'article 8 de l'accord avec l'Arménie interdit expressément aux parties d'accorder des subventions ou des aides aux entreprises du secteur. Si l'accord avec l'Ukraine prévoit également une telle interdiction – à l'article 26 –, il l'accompagne de dérogations, énumérées à l'annexe VII. Ainsi, alors que l'accord avec l'Ukraine permet la compensation de pertes d'exploitation, ce n'est pas le cas de celui avec l'Arménie. Il y a quelques années, Air France a bénéficié d'une aide gouvernementale pour compenser la perte d'activité liée au Covid. Une telle aide pourra-t-elle encore être versée, avec un tel accord ?

Mme Maud Petit, rapporteure. Nous n'avons pas d'information sur la date des prochaines ratifications mais l'Italie et la Slovaquie devraient ratifier l'accord avec l'Arménie assez rapidement ; je souhaite que ce soit cette année, en tout cas.

Le droit de l'Union européenne s'appliquera de toute façon. L'Arménie et l'Ukraine ont manifesté leur volonté de le respecter – ce deuxième pays en particulier car il souhaite intégrer l'Union européenne d'ici quelques années.

Mme Liliana Tanguy (EPR). Ces accords permettront de développer les relations de l'Union européenne avec l'Arménie et l'Ukraine, pays que la France n'a cessé de soutenir dans un contexte régional très tendu.

Pourriez-vous compléter votre réponse sur l'aide à ces pays en matière de sécurité ? Par ailleurs, les retombées économiques de ces accords pour les deux pays, l'Arménie en particulier, et les États membres de l'Union européenne ont-elles été évaluées ?

Mme Maud Petit, rapporteure. Dans le domaine de la sécurité, c'est-à-dire de la couverture des risques d'accidents, les formations dispensées et les moyens alloués afin de permettre le retrait des compagnies aériennes arméniennes de la liste noire établie par Bruxelles ont permis d'importants progrès.

Sur le plan économique, l'accord avec l'Arménie profitera surtout à la France et aux autres pays membres de l'Union européenne car les compagnies aériennes arméniennes sont actuellement interdites de vol sur notre territoire.

Quant à l'Ukraine, la situation est en suspens, comme vous le savez.

*

Article 1^{er} (autorisation de l'approbation de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, signé à Bruxelles le 15 novembre 2021)

La commission adopte l'article 1^{er} non modifié.

Article 2 (autorisation de l'approbation de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, signé à Bruxelles le 12 octobre 2021)

La commission adopte l'article 2 non modifié.

Elle adopte ensuite l'ensemble du projet de loi sans modification.

ANNEXE 1 :
TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article 1^{er}

Est autorisée l'approbation de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, signé à Bruxelles le 15 novembre 2021, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Article 2

Est autorisée l'approbation de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, signé à Bruxelles le 12 octobre 2021, et dont le texte est annexé à la présente loi.

**ANNEXE 2 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**
 - **M. Gwen Dubois**, conseiller multilatéral au pôle ressources naturelles, direction de l'Union européenne ;
 - **Mme Claire Giroir**, conseillère juridique à la mission des accords et traités, direction des affaires juridiques ;
 - **Mme Juliette Roussel**, rédactrice Ukraine, sous-direction de la Russie et de l'Europe orientale, direction de l'Europe continentale ;
 - **Mme Constance Seignovert**, conseillère politique Sud-Caucase, direction de l'Europe continentale.
- **Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires**
 - **Mme Florence Szeremeta**, chargée de mission à la sous-direction des services aériens, direction générale de l'aviation civile.
- **Air France – KLM**
 - **M. Aurélien Gomez**, directeur des affaires parlementaires et territoriales ;
 - **M. Éric Joffrain**, négociateur des accords de service aérien.
- **Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (FNAM)**
 - **M. Laurent Timsit**, délégué général.