Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté»

[COM(2016) 818 final — 2016/0411 (COD)]

(2017/C 345/21)

Rapporteur: **Jacek KRAWCZYK**

Consultation	Parlement européen, 16 février 2017
	Conseil de l'Union européenne, 13 février 2017
Base juridique	Article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	14 juin 2017
Adoption en session plénière	5 juillet 2017
Session plénière n°	527
Résultat du vote	135/1/1
(pour/contre/abstentions)	

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. La modification qu'il est proposé d'apporter au règlement (CE) n° 1008/2008 (ci-après «la proposition») n'a qu'une portée limitée à l'article 13, paragraphe 3, point b). Si elle est adoptée, elle consisterait à ajouter, en tête de ce paragraphe, les mots «à moins qu'un accord international conclu par l'Union en dispose autrement, …».

1.2. Le Comité appuie la Commission lorsqu'elle entend s'efforcer de résoudre le hiatus qui, dans la législation, existe entre l'article 13, paragraphe 3, point b), du règlement (CE) n° 1008/2008 et l'accord de transport aérien (ATA) conclu entre l'Union européenne et les États-Unis pour ce qui concerne les contrats de location avec équipage. Éliminer les incohérences et les limitations en rapport avec les contrats de location avec équipage qui ne sont pas réciproques ou prévus par l'ATA et restent flous pourrait avoir pour effet de réduire les possibilités offertes aux compagnies aériennes de l'Union européenne et donner éventuellement lieu à des interprétations excessives et divergentes. Il conviendrait que la Commission prenne sérieusement en compte l'inquiétude face au risque qu'en adoptant une formulation inadéquate, l'on aboutisse, en pratique, à s'écarter des visées de la stratégie de l'aviation de l'Union européenne et à ouvrir la voie à des modèles économiques hybrides qui ne sont pas souhaités.

1.3. Eu égard au caractère éminemment technique de la proposition et au champ restreint qui est le sien et dans la perspective des clarifications de plus large portée que l'on se propose d'introduire dans le règlement (CE) n° 1008/2008 en ce qui concerne les obligations de service public (OSP) et les dispositions sur la propriété et le contrôle, il pourrait paraître contestable que la modification à l'examen bénéficie d'un traitement distinct. Toutefois, dans sa feuille de route concernant l'évaluation dudit règlement ([1]), la Commission avait déjà relevé que la question des limites de temps assignées aux contrats de location avec équipage devait être examinée séparément des autres questions. En outre, les aspects spécifiques de l'ATA et les longues discussions dont la question a fait l'objet au sein du comité mixte de cet accord (ci-après le «comité mixte») signifient qu'il avalise une solution particulière à lui donner. Enfin, la question est d'une telle singularité qu'elle ne devrait pas être traitée dans le même contexte que des thématiques à forte complexité politique, comme la propriété et le contrôle, pour ne prendre que ces exemples. Il est dès lors justifié que la modification envisagée soit traitée comme un cas d'espèce. On relèvera que la Commission a considéré qu'en l'occurrence, une évaluation d'impact n'était pas requise. Le CESE n'en reconnaît pas moins les préoccupations dont ont fait état les syndicats et d'autres organisations de la société civile.

([1]) Évaluation du règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, en date du 21 novembre 2016 (direction générale MOVE, unité E4; voir le chapitre C1).

1.4. Le CESE dit s'alarmer de ce qu'en l'absence de clarifications supplémentaires dans la phrase introductive qui est proposée pour l'article 13, paragraphe 3, point b), les négociateurs et, le cas échéant, les parties prenantes, pourraient être amenés à interpréter la modification préconisée comme ouvrant la voie à un renoncement à l'approche politique actuelle, qui va dans un sens de restriction, n'autorisant les contrats de location avec équipage que dans «circonstances extraordinaires», si bien que les répercussions qui en résulteraient ne se limiteraient pas aux seules négociations d'un nouvel accord sur cette location avec les États-Unis, telles qu'envisagées, mais s'étendraient également à celles engagées avec n'importe quel autre pays tiers. Le CESE veut croire que dès lors qu'aura été dûment précisé le caractère hautement restrictif que la modification proposée présente, pour la portée comme pour le fond, une consultation généralisée avec la palette la plus large possible d'acteurs intéressés, issus des rangs du secteur comme de la société civile, apportera la garantie qu'il sera possible d'éviter tout effet non voulu qui résulterait de l'article 13, paragraphe 3, point b) du règlement (CE) n° 1008/2008 et que les discussions seront limitées au seul accord entre l'Union européenne et les États-Unis sur les contrats de location avec équipage. Lors de la consultation des intervenants, il importe que la Commission veille à associer au processus toutes les parties prenantes, dont les partenaires sociaux officiellement reconnus et d'autres organisations de la société civile.

1.5. Le CESE a hâte de prendre connaissance de l'évaluation plus étendue qui a été annoncée concernant le règlement (CE) n° 1008/2008 et insiste sur la nécessité de mener des consultations ouvertes avec l'éventail le plus ouvert possible d'acteurs intéressés, venus tant du secteur que de la société civile. Il est prêt à encourager activement un tel débat.

1.6. Vu que l'on ne dispose pas de données fiables, en provenance de chacune des deux parties, sur le recours qui est actuellement fait à la location avec équipage, il serait nécessaire qu'elles demandent l'une et l'autre, dès lors qu'elles négocient effectivement un accord sur ce sujet, que tous les contrats afférents soient enregistrés, à des fins statistiques, auprès du comité mixte. Un tel registre devrait éventuellement contenir des relevés des conditions sociales dans lesquelles elle est réalisée, afin non seulement de garantir des conditions de travail décentes pour les personnels mais également d'assurer les droits des voyageurs, cette situation étant susceptible de les affecter.

2. **Contexte réglementaire**

2.1. La modification qu'il est proposé d'apporter au règlement (CE) n° 1008/2008 n'entend revêtir qu'une portée limitée à l'article 13, paragraphe 3, point b) et à l'ATA. Dans son libellé actuel, ce paragraphe dispose qu'en plus de devoir respecter toutes les normes de sécurité équivalentes à celles imposées par le droit communautaire ([2]), un transporteur aérien communautaire n'a le droit de louer avec équipage un aéronef immatriculé dans un pays tiers que pour satisfaire des besoins de capacités saisonniers ([3]) ou surmonter des difficultés d'exploitation ([4]), ou encore pour faire face à des situations de nécessité exceptionnelle, pour une période de sept mois, qui peut être prorogée de sept mois supplémentaires ([5]). Si elle est adoptée, la modification consisterait à ajouter, en tête de ce paragraphe, les mots «à moins qu'un accord international conclu par l'Union en dispose autrement, …». La formulation suggérée n'empiète donc pas sur les droits de l'autorité compétente pour l'octroi des licences, ni ne retranche quoi que ce soit à l'impératif capital du respect des normes de sécurité de l'Union européenne.

2.2. Le seul accord international pertinent à cet égard que l'Union européenne ait passé avec un pays tiers est l'ATA, conclu avec les États-Unis. Il conviendrait de préciser, grâce à des orientations interprétatives, que la raison d'être de la modification proposée est de résoudre la contradiction de droit qui existe entre l'article 13, paragraphe 3, point b), et l'ATA. En conséquence, si la clarification est effectuée en ce sens, les modifications préconisées n'intéresseraient qu'un seul accord spécifique de services aériens internationaux et n'apporteraient pas de modification essentielle dans la politique et la réglementation portant sur les contrats de location avec équipage en général.

2.3. Comme la Commission le souligne dans l'exposé des motifs de sa proposition, l'initiative présente une finalité très précise et revêt une portée limitée; en conséquence, elle ne propose pas qu'elle soit soumise à une analyse d'impact. Étant donné les inquiétudes touchant aux interprétations excessives auxquelles pourrait donner lieu la modification préconisée, ainsi que les discussions qui en résulteraient avec les États-Unis, voire d'autres pays tiers, à moyen terme, la Commission devrait envisager d'argumenter les raisons pour lesquelles elle propose de ne pas procéder à une analyse d'impact. Il doit être absolument clair que les répercussions qu'aurait le changement qu'il est prôné d'apporter au règlement (CE) n° 1008/2008 résulteraient non pas de la modification législative ainsi proposée mais du contenu des contrats de location avec équipage conclus entre les parties concernées.

([2]) Article 13, paragraphe 3, point a), du règlement (CE) n° 1008/2008.
([3]) Article 13, paragraphe 3, point b) ii), du règlement (CE) n° 1008/2008.
([4]) Article 13, paragraphe 3, point b) iii), du règlement (CE) n° 1008/2008.
([5]) Article 13, paragraphe 3, point b) i), du règlement (CE) n° 1008/2008.

2.4. La feuille de route de la Commission européenne pour l'instauration de contrats de location avec équipage sans restrictions entre l'Union européenne et les États-Unis grâce à un accord entre les parties sur ces contrats ([6]) donne l'éclairage voulu sur la proposition législative considérée, qui met en concordance les principes dont l'Union européenne et les États-Unis sont convenus pour la transférabilité transfrontière des aéronefs, permettant ainsi de sortir de l'ornière leurs discussions au sein du comité mixte.

2.5. La proposition répond aux exigences de l'industrie européenne du transport aérien. Signé en 2007, l'ATA assure un régime ouvert de location avec équipage entre les deux parties. La terminologie employée fixe une limite pour les délais dans lesquels il convient de surmonter les difficultés opérationnelles et faire face aux difficultés d'exploitation à caractère saisonnier; cette restriction à deux périodes de sept mois, pour des «besoins exceptionnels», peut se replacer dans un contexte historique ([7]) mais elle apparaît arbitraire et compromet les possibilités commerciales d'un redéploiement efficace des appareils pour de nouveaux opérateurs. Dès lors que la durée courante d'un contrat de location avec équipage est de 36 mois, la limitation à une période de deux fois sept mois expose les transporteurs aériens de l'Union européenne à des incertitudes juridiques et commerciales.

2.6. La Commission avance que la modification proposée n'aura pas d'incidence significative en ce qui concerne les conditions à respecter en matière de travail. Les accords sur les contrats de location avec équipage constituent une question particulièrement sensible aux yeux des organisations de travailleurs. En raison de la pression sur les coûts que font peser les transporteurs aériens de pays tiers établis dans des États où les normes sociales et, en conséquence, les structures de frais sont faibles, voire du fait des disparités de la législation sociale au sein de l'Union européenne, la location avec équipage est un domaine que les partenaires sociaux ont toujours suivi de près. Si par des interprétations involontaires et indues, la modification proposée devait ouvrir la boîte de Pandore, ce dossier de la location avec équipage pourrait bientôt se transformer en une problématique majeure, bien loin de la simple «correction technique» d'une contradiction réglementaire. Il convient donc que les prescriptions en matière de travail soient évaluées à la lumière des développements que connaîtront tant les négociations entre l'Union européenne et les États-Unis concernant un accord sur les contrats de locations avec équipage, dans le cadre de l'ATA, que les pratiques qui auront lieu ultérieurement sur le marché.

2.7. En faisant référence à des accords internationaux, le libellé proposé pour la modification ouvre la voie à un accord spécifique sur la location d'aéronefs avec équipage entre l'Union européenne et les États-Unis sans qu'il soit nécessaire de rouvrir les négociations sur l'ensemble de l'ATA. L'option que la Commission a retenue est par conséquent de celles qui résoudront un conflit de dispositions d'une manière ciblée, efficace et prompte et qui réintroduiront de la stabilité dans les plans tracés par les acteurs commerciaux et éviteront d'éventuelles représailles de la part de parties prenantes américaines. Ces résultats ne peuvent toutefois être engrangés que si la Commission explique convenablement que la modification vise à permettre des négociations avec les États-Unis en apportant une solution à une contradiction entre dispositions législatives en rapport avec ce seul pays.

2.8. Le CESE s'est déjà exprimé favorablement sur l'ATA et sur sa mise en œuvre. Comme il l'a expliqué dans son avis antérieur sur le sujet, «le concept d'espace aérien ouvert […] permet la location d'aéronefs avec équipage […] dans des conditions transparentes et non discriminatoires» ([8]).

3. **Évaluation de la proposition**

3.1. La Commission a proposé différentes options pour résoudre la question ([9]).

3.1.1. Modifier l'accord de transport aérien qui existe aujourd'hui demanderait beaucoup de temps. L'expérience passée montre que si les parties à l'ATA étaient convenues de son application provisoire à dater de mars 2008, la décision du Conseil, après ratification par les Parlements des États membres, n'a été prise quant à elle qu'en 2016. Ce serait agir de manière disproportionnée et injustifiable, eu égard aux perspectives qui seraient ainsi perdues pour l'industrie, que de permettre, à la seule fin de modifier les dispositions sur la location avec équipage, qu'un processus aussi laborieux soit ainsi détricoté.

3.1.2. D'un point de vue juridique, l'Union européenne ne peut, pour satisfaire à ses exigences et à celles des États-Unis en matière de contrats de location avec équipage, prévoir de dérogations aux dispositions du règlement (CE) n° 1008/2008 qui ne concerneraient que ce pays. Les États membres de l'Union européenne sont liés par toutes les dispositions de ses réglementations.

3.1.3. Un accord commun concernant des restrictions réciproques aurait certes le mérite de la clarté mais il entrerait en contradiction avec l'esprit de l'ATA et porterait atteinte aux intérêts commerciaux du secteur.

([6]) Feuille de route en date du 7 mars 2016, direction générale MOVE/E.1.

([7]) Cette restriction avait été introduite dans le règlement (CE) n° 1008/2008 pour éviter l'ambiguïté qui affectait les règlements (CEE) n° 2407/92, (CEE) 2408/92 et (CEE) 2409/92, remplacés par lui, concernant la signification exacte de l'expression «besoins exceptionnels».

([8]) JO C 306 du 16.12.2009, p. 1.

([9]) Feuille de route de la Commission européenne pour l'instauration de contrats de location avec équipage sans restrictions entre l'Union européenne et les États-Unis grâce à un accord entre les parties sur ces contrats (*Roadmap on the establishment of unrestricted wet-lease agreements between the EU and the USA through a wet-lease agreement between the parties*), p. 7.

3.1.4. La solution qui recueille la préférence, ainsi que les acteurs intéressés l'ont souligné à maintes reprises, consiste en un accord sur les contrats de location avec équipage qui, conclu entre l'Union européenne et les États-Unis, serait totalement conforme à l'ATA et n'entrerait pas en contradiction avec les dispositions de l'Union. Tous les aspects liés aux modalités d'une telle convention font l'objet de discussions depuis janvier 2014. Il est permis d'escompter qu'un consensus pourrait rapidement se dégager. Les parties prenantes s'accordent à considérer qu'un tel accord technique reposerait sur les droits de trafic actuels, tels que fixés par l'ATA, et qu'il n'en créerait pas de nouveaux, ni ne modifierait ceux qui existent aujourd'hui. La Commission devrait bien préciser que la modification proposée ne vise pas à apporter des changements, altérations ou adjonctions aux droits de trafic actuellement en vigueur entre l'Union européenne et les États-Unis. L'accord visé impliquerait toutefois d'amender l'article 13 du règlement (CE) n° 1008/2008, qui a fixé une limite de sept mois, prorogeable une fois pour une durée identique, en ce qui concerne les locations avec équipage réalisées par des transporteurs aériens de l'Union européenne auprès de compagnies aériennes de pays tiers. Le libellé envisagé respecte totalement la demande de prendre en compte que l'article 13 ne devrait s'appliquer que pour autant qu'un accord international ne prévoie d'autres dispositions pour les conditions posées dans le point b) de cet article.

3.2. Dans son évaluation, la Commission arrive à la conclusion que l'action proposée est appropriée, proportionnée et juridiquement réalisable et qu'elle sert les intérêts des États membres et de l'industrie de l'Union européenne, sans présenter d'inconvénients pour aucune des parties prenantes.

4. **Contexte**

4.1. La proposition de la Commission ne porte que sur la location d'aéronefs avec équipage. Cette pratique constitue généralement le moyen de ménager des capacités supplémentaires pour faire face aux périodes du calendrier marquées par des pics de trafic, aux gros entretiens de contrôle ou à des difficultés ponctuelles dans l'exploitation d'une flotte. Un contrat de location avec équipage est un accord de location par lequel une compagnie aérienne (le loueur) assure les vols concernés, en fournissant à une autre (le preneur) l'aéronef et son équipage. L'appareil est exploité avec le certificat de transporteur aérien du loueur et, donc, sous sa responsabilité opérationnelle.

4.2. Tout le secteur considère que les contrats de location avec équipage sont bénéfiques du point de vue de la fluidité d'exploitation et qu'il convient par conséquent de ne pas leur imposer de restrictions arbitraires. Tout comme le secteur du transport aérien dans l'Union européenne et l'ensemble, ou en tout cas la plupart de ses États membres, les milieux de l'aviation aux États-Unis et les pouvoirs publics de ce pays attendent qu'une solution soit trouvée à la question, afin d'assurer, aujourd'hui comme demain, le bon fonctionnement de la location d'aéronefs dans le cadre de la relation entre les deux parties.

4.3. La proposition de la Commission ne devrait pas apporter de modifications dans les politiques ou les principes touchant à la location d'aéronefs avec équipage. Elle devrait viser exclusivement à résoudre une incohérence réglementaire entre le règlement (CE) n° 1008/2008 de l'Union européenne et l'ATA.

4.4. Le CESE recommande vivement que le comité mixte récolte des statistiques concernant l'activité de location d'aéronefs avec équipage qui s'effectue dans le cadre de l'ATA. Un tel registre devrait éventuellement contenir des relevés des conditions sociales dans lesquelles elle est réalisée, afin non seulement de garantir des conditions de travail décentes pour les personnels mais également d'assurer les droits des voyageurs, cette situation pouvant les affecter.

5. **Observations particulières**

5.1. Le CESE accepte les motifs invoqués par la Commission pour modifier le règlement (CE) n° 1008/2008 afin que les transporteurs de l'Union européenne et des États-Unis soient habilités, au titre de l'ATA, à conclure sans restrictions, sur une base de réciprocité, pour les vols internationaux, des accords de location avec équipage. Toutefois, il y a lieu que le nouveau libellé proposé n'autorise pas, que ce soit en vertu de l'ATA ou de tout autre futur accord de trafic aérien avec un pays tiers, à conclure de contrats de location avec équipage de longue durée pour des raisons autres que celles reprises dans l'article 13 du règlement. Le CESE convient que la proposition en rapport avec l'ATA constitue un dispositif plus souple — sur une base de réciprocité — pour la location d'aéronefs avec équipage sur des périodes d'une durée classique pouvant atteindre les 36 mois. De tels contrats n'auraient pas d'incidence sur les conditions sociales. Le CESE nourrirait toutefois les plus grandes inquiétudes si la modification qu'il est proposé d'apporter aux restrictions sur la location avec équipage devait être exploitée pour assurer des contrats de sous-traitance de plus longue durée qui viseraient à revoir à la baisse les conditions ou les droits des travailleurs et des consommateurs. En conséquence, il insiste auprès de la Commission pour que lorsqu'elle en fixera les dispositions, une formulation interdisant de telles pratiques soit incluse dans l'accord sur les contrats de location avec équipage qui est envisagé entre l'Union européenne et les États-Unis. La proposition ne peut être une porte ouverte grâce à laquelle des compagnies aériennes loueraient des appareils en contournant, de manière volontaire ou accidentelle, la législation sociale de leur pays sur le long terme.

Bruxelles, le 5 juillet 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS