

Avis 1/00

Avis rendu en vertu de l'article 300, paragraphe 6, CE

«Avis rendu en vertu de l'article 300, paragraphe 6, CE — Projet d'accord portant création d'un espace aérien européen commun entre la Communauté européenne et des pays tiers»

Avis de la Cour du 18 avril 2002 I-3498

Sommaire de l'avis

1. *Accords internationaux — Accord portant création d'un espace aérien européen commun entre la Communauté et des pays tiers — Identité des règles de l'accord avec les dispositions communautaires correspondantes — Vérification par la Cour de l'existence de mesures suffisantes afin de préserver l'autonomie de l'ordre juridique communautaire — Portée*
2. *Accords internationaux — Accord portant création d'un espace aérien européen commun entre la Communauté et des pays tiers — Accord n'affectant pas la nature des compétences de la Communauté et de ses institutions — Compatibilité des dispositions de l'accord avec le traité CE*

3. *Accords internationaux — Accord portant création d'un espace aérien européen commun entre la Communauté et des pays tiers — Mécanismes relatifs à l'homogénéité d'interprétation des règles de l'accord et au règlement des différends — Mécanismes n'ayant pas pour effet d'imposer à la Communauté et à ses institutions, dans l'exercice de leurs compétences internes, une interprétation déterminée des règles de droit communautaire reprises par l'accord — Compatibilité avec le traité CE*

1. Les orientations reflétées par le projet d'accord portant sur la création d'un espace aérien européen commun (accord EAEC) ont pour effet, d'une part, d'organiser la juxtaposition sur un même espace géographique, celui de l'EAEC, de règles de droit communautaire et de règles qui en sont le décalque, qui ne seront pas systématiquement appliquées ni interprétées par les mêmes autorités ou organismes, ce qui pourrait être à l'origine de divergences préjudiciables au fonctionnement de l'accord EAEC. Elles ont, d'autre part, pour conséquence de confier à la Commission le soin d'appliquer nombre de règles de cet accord en dehors du territoire communautaire, créant ainsi des relations particulières entre la Communauté et les États parties.

Dans un tel contexte, caractérisé par le fait qu'un grand nombre des règles de l'accord EAEC sont matériellement celles du droit communautaire, il revient à la Cour de vérifier si le projet qui lui est soumis comporte des mesures suffisantes, au moins comparables à celles prévues par l'accord sur l'Espace économique européen, à même de garantir que la recherche d'unité d'interprétation de ces règles et les liens institutionnels nouveaux établis par

l'accord EAEC entre la Communauté et les États parties n'affectent pas l'autonomie de l'ordre juridique communautaire. En particulier, il importe que les mécanismes de cet accord fassent obstacle à ce que la Communauté, en cas de litige avec un État partie, soit soumise à une interprétation déterminée des règles de droit communautaire reprises par le même accord. Celui-ci doit ainsi permettre de prévenir et d'empêcher que de telles atteintes soient portées à l'objectif d'unité d'interprétation du droit communautaire fixé par l'article 220 CE et à la fonction de contrôle de légalité des actes des institutions communautaires dont la Cour a la charge.

Ainsi, la préservation de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire suppose, d'une part, que les compétences de la Communauté et de ses institutions, telles qu'elles sont conçues dans le traité, ne soient pas dénaturées. Elle implique, d'autre part, que les mécanismes relatifs à l'unité d'interprétation des règles de l'accord EAEC et au règlement des différends n'aient pas pour effet d'imposer à la Communauté et à ses institutions, dans l'exer-

cice de leurs compétences internes, une interprétation déterminée des règles de droit communautaire reprises par ledit accord.

(voir points 10-13)

2. Le projet d'accord portant sur la création d'un espace aérien européen commun entre la Communauté et des pays tiers (accord EAEC) n'affecte pas la nature des compétences de la Communauté et de ses institutions dans une mesure telle qu'il devrait être déclaré incompatible avec le traité.

D'une part, l'accord EAEC n'aura pas d'incidence sur la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres. En effet, les États membres ne seront pas parties à l'accord EAEC. Il n'y a donc pas de risque que le comité mixte institué par l'article 25 du projet ou une juridiction saisie d'un conflit portant sur l'interprétation de certaines dispositions dudit accord applique ou interprète la notion de «partie contractante» d'une manière qui aurait pour conséquence de déterminer les compétences respectives des États membres et de la Communauté. En outre, le fait que les États membres ne sont pas parties à l'accord EAEC garantit que les différends entre les États membres ou entre ceux-ci et les institutions communautaires por-

tant sur l'interprétation des normes de droit communautaire applicables au transport aérien continueront de relever des seuls mécanismes prévus par le traité. La procédure de règlement des différends par le comité mixte, instituée par l'article 27 du projet, ne concerne en effet que les litiges entre les États parties et ceux opposant ces États ou l'un d'eux à la Communauté. Elle ne méconnaît donc pas les dispositions de l'article 292 CE, aux termes duquel «[l]es États membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du présent traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci».

D'autre part, si le projet d'accord EAEC a des incidences sur les compétences des institutions communautaires, il ne dénature pas ces compétences et, par suite, ne porte pas dans cette mesure atteinte à l'autonomie de l'ordre juridique communautaire.

En effet, en ce qui concerne la Commission, les stipulations du projet s'inspirent étroitement des dispositions du traité qui définissent la mission qu'elle exerce dans le domaine de la concurrence à l'égard des États membres. L'identité des règles de fond de l'accord EAEC et de celles du droit communautaire, que la Commission aura à mettre en œuvre aux côtés des États parties, ainsi que le choix institutionnel d'un «pilier unique» doivent être également

regardés comme des garanties de préservation de la nature des compétences des institutions communautaires.

S'agissant de la Cour, les conditions essentielles de préservation de la nature de ses compétences sont remplies par les dispositions du projet d'accord EAEC. D'une part, l'article 17, paragraphe 3, de ce texte confie à la Cour le soin de statuer sur «[t]outes les questions concernant la légalité des décisions des institutions de la Communauté prises sur la base du présent accord». Le monopole de la fonction de contrôle de légalité des actes des institutions communautaires, que celles-ci agissent en application du traité ou sur le fondement d'un autre acte international, reconnu à la Cour notamment par les articles 230 CE et 234 CE, n'est donc pas mis en cause. D'autre part, dans toutes les hypothèses où le projet confie des compétences à la Cour, le caractère contraignant des décisions de celle-ci sera préservé.

(voir points 14-17, 21-25)

3. Les mécanismes relatifs à l'homogénéité d'interprétation des règles de l'accord portant sur la création d'un espace aérien européen commun entre la Communauté et des pays tiers (accord EAEC) et au règlement des différends n'auront pas pour effet d'imposer

à la Communauté et à ses institutions, dans l'exercice de leurs compétences internes, une interprétation déterminée des règles de droit communautaire reprises par cet accord.

En premier lieu, le projet prévoit que les règles de l'accord EAEC respectent, conformément à la volonté des parties contractantes, les caractères généraux du droit communautaire. En deuxième lieu, les mécanismes de renvoi préjudiciel prévus à l'article 23, paragraphe 2, et au protocole n° 4 du projet, qui ouvrent aux États parties la possibilité d'autoriser leurs juridictions à saisir la Cour de questions préjudicielles, peuvent être considérés comme compatibles avec le traité. Sans doute ces stipulations n'ont-elles pas pour objet d'offrir de plein droit aux juridictions des États parties la faculté de saisir la Cour. Toutefois, la Cour a déjà admis, à propos des stipulations équivalentes de l'accord sur l'Espace économique européen (accord EEE), que des États puissent avoir la liberté d'autoriser ou non leurs juridictions à la saisir. La Cour a également considéré qu'elle pouvait être saisie de questions préjudicielles émanant de juridictions autres que celles des États membres, sous réserve que les réponses qu'elle y apporte aient un caractère contraignant pour les juridictions de renvoi. Il en va bien ainsi dans le projet d'accord EAEC, puisque la saisine de la Cour en vertu de l'article 23, paragraphe 2, de ce texte, dont les modalités sont précisées par les différentes options prévues à son protocole n° 4, lui permettra, conformément aux ter-

mes de ce protocole, de se prononcer de manière contraignante sur l'interprétation comme sur la validité des règles de l'accord EAEC.

En troisième lieu, les mécanismes visés à l'article 23, paragraphe 1, du projet, relatifs à l'interprétation des dispositions de l'accord EAEC identiques en substance à celles du droit communautaire, permettent une prise en compte satisfaisante par les parties contractantes de la jurisprudence de la Cour. Si cette disposition limite la reconnaissance de l'autorité contraignante des décisions de la Commission et de la jurisprudence de la Cour aux décisions et aux arrêts antérieurs à la signature de l'accord EAEC, cette circonstance ne constitue pas, par elle-même, une cause d'incompatibilité avec le traité, dès lors que des procédures adéquates sont instituées pour que la jurisprudence postérieure de la Cour ne soit pas affectée et que soit ainsi garantie l'unité d'interprétation des règles du droit communautaire.

En quatrième lieu, l'article 23, paragraphe 3, du projet, qui régit l'hypothèse dans laquelle une juridiction d'une partie contractante, statuant en dernier ressort, ne serait « pas en mesure de saisir la Cour » et qui prévoit la transmission de tout jugement prononcé par une telle juridiction au comité mixte, lequel prend alors position de manière à assurer l'interprétation homogène de l'accord EAEC, ne soulève pas davantage d'objections.

En dernier lieu, les mécanismes de règlement des différends institués par l'article 27 du projet, procédure à laquelle renvoie l'article 23, paragraphe 3, de celui-ci, sont inspirés de ceux prévus par l'accord EEE, que la Cour a considérés comme compatibles avec le traité, et sont institués dans le projet avec une formulation plus contraignante.

(voir points 29-34, 36, 42, 44-45)