

N° 421

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 février 2012

PROJET DE LOI

*autorisant la **ratification** du **traité** relatif à l'établissement du **bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central »** entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de **Belgique**, la République française, le Grand-Duché de **Luxembourg**, le Royaume des **Pays-Bas** et la **Confédération suisse**,*

PRESENTE

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre

Par M. Alain JUPPÉ,

ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes

(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

I. - CONTEXTE

Le règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, modifié par le règlement (CE) n° 1070/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009, impose aux États de mettre en œuvre avant le 4 décembre 2012 des blocs d'espace aérien fonctionnels. L'un des objectifs de ce règlement constitutif du paquet « ciel unique européen » est de mettre fin à la fragmentation de l'espace aérien et à certaines discontinuités constatées au passage des frontières.

La démarche retenue par l'Union européenne, qui consiste à laisser aux États l'initiative, participe d'une démarche respectant la souveraineté de ceux-ci en matière d'espace aérien. Dans le même temps, diverses dispositions adoptées par les règlements « ciel unique » tendent à ce que les limites entre blocs d'espace aérien fonctionnels ne soient pas des freins à cette défragmentation et à permettre une gestion du trafic aérien européen formant un *continuum* dans toute l'Europe du point de vue des compagnies aériennes

Cet objectif a été défendu par la France, même s'il s'est heurté à un certain nombre de difficultés, en particulier la capacité des États regroupés dans un bloc d'espace aérien fonctionnel à harmoniser leurs règles et procédures.

Par ailleurs, la clarification des modalités d'indemnisation des victimes lorsque des raisons opérationnelles ayant conduit un prestataire de services de navigation aérienne situé dans un autre État à assurer le contrôle de la circulation aérienne au-dessus du territoire d'un autre État commet une faute ayant des conséquences dans ce dernier, a fait l'objet de longues négociations pour emporter notamment l'adhésion de l'Allemagne. L'accident d'Überlingen survenu en 2002 en territoire allemand mais imputable à la faute commise par le prestataire suisse a révélé un véritable imbroglio juridique. De nombreuses questions ont été soulevées sur la détermination de la loi applicable et du juge compétent pour traiter des questions de responsabilité civile. Cela a donné lieu à de nombreuses

procédures civiles particulièrement complexes. Sous l'impulsion de la France, cette difficulté est contournée dans le traité par la création d'un régime de responsabilité destiné à régir la responsabilité délictuelle des prestataires de services de navigation aérienne lorsqu'ils fournissent des services dans l'espace d'un autre État que celui dont ils relèvent.

II. - PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TRAITE

Le traité portant création du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » dénommé FABEC (acronyme de Functional Airspace Block Europe Central), signé le 2 décembre 2010, décrit dans son **article 3** le volume d'espace aérien dans lequel les dispositions s'appliquent. Il correspond aux espaces aériens confiés par l'Organisation de l'aviation civile internationale aux six pays, à savoir les régions d'information de vol dont les limites pour certaines s'étendent au-dessus de la haute mer, au-delà des frontières physiques.

Il rappelle à l'**article 4** que, s'agissant d'espace aérien, la souveraineté des États n'est pas affectée.

L'**article 7** fait la synthèse des différents domaines dans lesquels les États parties au traité s'engagent à coopérer : espace aérien (en particulier les aspects transfrontaliers), harmonisation réglementaire en cas de besoin, fourniture des services de navigation aérienne, coopération civile - militaire (l'espace étant cogéré par les deux autorités), politique de redevances commune, surveillance des prestataires de services de navigation aérienne (par accord spécifique en particulier pour traiter les situations transfrontalières) et gestion de la performance commune. On les retrouve ainsi détaillés par chapitre dans le corps du traité. Certains de ces domaines sont directement liés à des règlements d'application de la Commission européenne dans le cadre du paquet ciel unique (performance par exemple).

La gouvernance du FABEC fait l'objet d'un chapitre spécial (chapitre IX). Les décisions du Conseil du FABEC, organe de pilotage du FABEC composé des représentants des États parties au traité ne sont pas du droit dérivé, les six États étant convenus de ne pas créer une organisation internationale jouissant de la personnalité juridique internationale (**article 2.2**). Afin de donner du poids aux décisions de ce Conseil, tout en conservant un droit de veto à chaque État, l'article 23 précise que les décisions sont prises à l'unanimité des voix, chaque État contractant disposant d'une voix, ces décisions étant considérées comme des décisions des représentants des États du FABEC. Ce même article, au paragraphe 3, précise qu'elles ne peuvent cependant pas être mises en œuvre sans

l'accord des instances législatives nationales, lorsque leur accord est nécessaire.

La responsabilité fait l'objet également d'un chapitre à part (chapitre XI). Le texte prévoit l'obligation pour l'État dans l'espace aérien duquel survient un accident, d'indemniser les victimes, dès lors que cet accident présente un lien de causalité avec le contrôle aérien dans la situation particulière où les services de contrôle sont fournis par un prestataire étranger relevant de l'un des États du FABEC. Un certain nombre de garde-fous sont prévus afin de limiter le risque encouru par les États au regard de l'obligation d'indemnisation des victimes. Le champ d'application est par ailleurs limité aux situations transfrontalières et l'État qui indemnise dispose d'un recours contre le prestataire étranger. Il n'en demeure pas moins que cette disposition fait peser sur les États parties une charge financière potentielle, ce qui aurait été probablement le cas sans disposition précise. L'acceptation d'un tel risque par les États peut s'analyser comme constituant la contrepartie de l'autorisation donnée par un État à un prestataire étranger de fournir des services dans son espace aérien. Elle trouve son fondement juridique dans les dispositions combinées des articles 1^{er} et 28 de la Convention de Chicago et s'explique par la nature intrinsèquement régaliennne des services de contrôle de la circulation aérienne.

Telles sont les principales observations qu'appelle le traité relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la Confédération suisse qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification du traité relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la Confédération suisse, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée la ratification du traité relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la Confédération suisse, signé à Bruxelles le 2 décembre 2010, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 23 février 2012

Signé : FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes,

Signé : ALAIN JUPPE

TRAITÉ

relatif à l'établissement

du bloc d'espace aérien fonctionnel

« Europe Central »

entre la République fédérale d'Allemagne,

le Royaume de Belgique, la République française,

le Grand-Duché de Luxembourg,

le Royaume des Pays-Bas

et la Confédération suisse,

signé à Bruxelles le 2 décembre 2010

T R A I T É

relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la Confédération suisse

LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE,
LE ROYAUME DE BELGIQUE,
LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,
LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG,
LE ROYAUME DES PAYS-BAS
ET LA CONFÉDÉRATION SUISSE

Les Etats contractants,

Vu les règlements du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relatifs au Ciel unique européen, les mesures d'exécution pertinentes, la déclaration des Etats membres sur les questions militaires liées au Ciel unique européen et l'Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport aérien ;

Vu l'étude de faisabilité du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » (Functional Airspace Block Europe Central, FABEC) du 18 septembre 2008 ;

Vu la déclaration commune d'intention portant sur la création d'un bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » du 18 novembre 2008 ;

Considérant que l'espace aérien au-dessus du territoire des Etats contractants du FABEC et celui sous leur responsabilité constituent une des zones de trafic aérien les plus complexes d'Europe ;

Considérant qu'une approche plus intégrée de la gestion du trafic aérien constitue une étape essentielle pour répondre aux besoins de la circulation aérienne civile et militaire dans cette zone ;

Considérant qu'une coopération étroite entre prestataires de services de navigation aérienne répond aux besoins de la circulation aérienne civile et militaire dans cette zone ;

Considérant que la création du FABEC implique nécessairement l'amélioration et l'augmentation de la fourniture de services de navigation aérienne transfrontaliers ;

Considérant l'esprit de culture juste prônée par la législation internationale et européenne ;

Attendu qu'en créant le FABEC indépendamment des frontières existantes, les Etats contractants visent à atteindre un niveau optimal de capacité, d'efficacité et d'efficience du réseau de gestion du trafic aérien tout en maintenant un haut niveau de sécurité ;

Convaincus de la valeur ajoutée par la création du FABEC dans le domaine du développement durable ;

Sont convenus de ce qui suit :

CHAPITRE I^{er}

Principes généraux

Article 1^{er}

Définitions

A moins qu'il n'en soit disposé autrement, les termes utilisés dans le présent Traité ont la signification qui leur est attribuée

par les définitions applicables issues des règlements relatifs au Ciel unique européen en vigueur dans les Etats contractants. Aux fins du présent Traité :

a) « Traité » désigne le présent Traité et tout amendement qui pourrait y être apporté, à moins qu'il n'en soit disposé autrement ;

b) « espace aérien concerné » désigne l'espace aérien au-dessus du territoire des Etats contractants et celui sous leur responsabilité conformément aux règles de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), tel qu'il est défini à l'article 3 du présent Traité ;

c) « Convention de Chicago » désigne la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 et inclut :

– tout amendement ratifié par les Etats contractants et appliqué en vertu de l'article 94 *a* de la Convention de Chicago, et

– toute annexe ou tout amendement adoptés en vertu de l'article 90 de la Convention de Chicago, pour autant que les normes internationales visées à l'article 37 de la Convention de Chicago et contenues dans une telle Annexe ou un tel amendement soient en vigueur dans l'ensemble des Etats contractants ;

d) « zone transfrontalière » désigne l'espace aérien au-dessus de frontières internationales et réservé à l'usage exclusif d'usagers spécifiques pendant une période déterminée ;

e) « bloc d'espace aérien fonctionnel "Europe Central" (FABEC) » désigne le bloc d'espace aérien fonctionnel établi par les Etats contractants en vertu du présent Traité ;

f) « circulation aérienne opérationnelle (1) » désigne les vols qui ne sont pas exécutés conformément aux dispositions réglementant la circulation aérienne générale et pour lesquels des règles et procédures ont été arrêtées par les autorités nationales compétentes. Peuvent être considérés comme relevant de la circulation aérienne opérationnelle, certains vols civils tels que les vols d'essai dont les besoins opérationnels nécessitent certains écarts à la réglementation de l'OACI ;

g) « aéronefs d'Etat » : les aéronefs utilisés dans des services militaires, de douane ou de police sont considérés comme aéronefs d'Etat ;

h) « service de contrôle tactique » désigne la fourniture, par les militaires, de services à la circulation aérienne opérationnelle dans le but de permettre l'accomplissement de la mission assignée et d'assurer le maintien, à tout moment, d'une séparation suffisante entre les aéronefs ;

i) « territoire » désigne les régions terrestres et les eaux territoriales adjacentes qui, en vertu du droit international, relèvent de la souveraineté d'un Etat contractant.

(1) En Suisse « circulation opérationnelle militaire » ; en France « circulation aérienne militaire ».

Article 2

Objet du présent Traité

(1) Le présent Traité établit le FABEC et, pour en assurer la gouvernance, le Conseil du FABEC.

(2) Le présent Traité ne porte pas création d'une organisation internationale jouissant de la personnalité juridique internationale.

(3) Le présent Traité définit les conditions générales et la gouvernance dans le cadre desquelles les Etats contractants doivent assurer la gestion du trafic aérien et la fourniture de services de navigation aérienne dans l'espace aérien concerné.

(4) Le présent Traité définit le cadre au sein duquel doivent être établis les arrangements techniques et opérationnels spécifiques couvrant les domaines d'intervention des prestataires de services de navigation aérienne.

Article 3

Champ d'application géographique

(1) Le présent Traité s'applique à l'espace aérien concerné, qui comprend les régions d'information de vol (FIR) et les régions supérieures d'information de vol (UIR) suivantes de l'Europe continentale :

- a) FIR Bremen ;
- b) FIR Langen ;
- c) FIR München ;
- d) UIR Hannover ;
- e) UIR Rhein ;
- f) FIR/UIR Bruxelles ;
- g) FIR Bordeaux ;
- h) FIR Brest ;
- i) FIR Marseille ;
- j) FIR Paris ;
- k) FIR Reims ;
- l) UIR France ;
- m) FIR Amsterdam ;
- n) FIR/UIR Switzerland.

(2) Pour la République française, le présent Traité s'applique uniquement aux départements européens de la République française.

(3) Pour le Royaume des Pays-Bas, le présent Traité s'applique uniquement à la partie du Royaume des Pays-Bas située en Europe.

Article 4

Souveraineté

(1) Lorsqu'une FIR ou une UIR s'étend à l'intérieur de l'espace aérien au-dessus du territoire d'un autre Etat contractant, la souveraineté de l'Etat contractant concerné en relation avec cette portion d'espace aérien au-dessus de son territoire n'est pas affectée.

(2) Les dispositions du présent Traité s'appliquent sans préjudice des compétences des Etats contractants qui relèvent de la sûreté et des intérêts militaires.

Article 5

Aéronefs d'Etat

(1) Sauf convention ou législation contraire, l'article 3 c de la Convention de Chicago reste pleinement applicable aux aéronefs d'Etat.

(2) Les Etats contractants s'efforcent d'établir une procédure simplifiée de délivrance d'autorisations diplomatiques ou spéciales pour les activités d'entraînement militaires menées dans l'espace aérien concerné.

Article 6

Objectif du FABEC

Le FABEC a pour objectif d'atteindre une performance optimale dans les domaines liés à la sécurité, au développement durable, à la capacité, à l'efficacité économique, à l'efficacité des vols et à l'efficacité des missions militaires en organisant l'espace aérien et la gestion du trafic aérien, indépendamment des frontières existantes, dans l'espace aérien concerné.

Article 7

Engagements des Etats contractants

(1) Afin d'atteindre l'objectif du FABEC, les Etats contractants s'engagent à coopérer et à prendre les mesures appropriées, conformément à leurs procédures nationales, en particulier dans les domaines suivants :

- a) l'espace aérien ;
- b) l'harmonisation des règles et des procédures ;
- c) la fourniture de services de navigation aérienne ;
- d) la coopération civile-militaire ;
- e) les redevances ;
- f) la surveillance ;
- g) la performance ;
- h) la gouvernance.

(2) Les Etats contractants mettent en œuvre les décisions prises par le Conseil du FABEC et s'engagent à établir à l'échelon national les règles et procédures nécessaires.

(3) Les Etats contractants veillent à la mise en œuvre du présent Traité.

CHAPITRE II

Espace aérien

Article 8

Espace aérien du FABEC

(1) Les Etats contractants assurent conjointement l'organisation et la gestion d'un espace aérien formant un continuum ainsi que la gestion coordonnée des courants de trafic aérien et de la capacité, en tenant dûment compte des processus de concertation à l'échelon international, indépendamment des frontières existantes.

(2) Les Etats contractants assurent en particulier :

- a) l'élaboration d'une politique commune en matière d'espace aérien, en étroite coopération entre autorités civiles et militaires ;
- b) la conception de la structure de l'espace aérien concerné afin de favoriser la défragmentation et la sectorisation dynamique ;
- c) l'examen des modifications de l'espace aérien concerné ayant un impact sur la performance à l'échelle du FABEC ;
- d) la coordination avec EUROCONTROL ;
- e) la consultation des usagers de l'espace aérien, conjointement si nécessaire ;
- f) l'établissement coordonné de zones transfrontalières.

Article 9

Gestion souple de l'espace aérien

(1) Les Etats contractants coopèrent aux niveaux juridique, opérationnel et technique en vue de l'application efficace et cohérente du concept de gestion souple de l'espace aérien, en tenant compte des exigences tant civiles que militaires.

(2) Les Etats contractants veillent à ce que des accords et procédures communs soient établis entre prestataires civils et militaires de services de la circulation aérienne.

(3) Les Etats contractants veillent à ce que leurs autorités civiles et militaires coordonnent la gestion de l'espace aérien au niveau stratégique.

(4) Les Etats contractants veillent à ce qu'une fonction commune de gestion de l'espace aérien soit établie entre prestataires civils et militaires de services de la circulation aérienne au niveau préactif.

(5) Les Etats contractants veillent à ce qu'une coordination entre les unités du service de la circulation aérienne et les unités de contrôle militaires soit assurée au niveau tactique.

CHAPITRE III

Harmonisation

Article 10

Harmonisation des règles et des procédures

(1) Les Etats contractants s'engagent à harmoniser leurs règles matérielles et procédures en rapport avec le FABEC.

(2) A cette fin, les Etats contractants se consultent mutuellement à intervalles réguliers en vue de relever et d'éliminer les différences entre leurs réglementations respectives.

(3) Les Etats contractants veillent à ce que les prestataires de services de la circulation aérienne de l'espace aérien concerné développent et mettent en œuvre un système global commun de gestion de la sécurité.

(4) Les Etats contractants coordonnent la classification des différentes portions de l'espace aérien concerné conformément aux spécifications européennes et veillent à réduire les différences de pratiques qui existent entre eux.

CHAPITRE IV

Fourniture de services de navigation aérienne

Article 11

Services de navigation aérienne

Les Etats contractants assurent la fourniture des services de navigation aérienne suivants :

- a) les services de la circulation aérienne ;
- b) les services de communication, de navigation et de surveillance ;
- c) les services d'information aéronautique ;
- d) les services météorologiques.

Article 12

Services de la circulation aérienne

(1) Les Etats contractants désignent conjointement, au moyen d'un instrument commun, les prestataires de services de la circulation aérienne de l'espace aérien concerné.

(2) Les prestataires de services de la circulation aérienne de l'espace aérien concerné sont, s'ils n'ont pas été désignés conformément au paragraphe 1, désignés conjointement par les Etats contractants sur notification de l'Etat contractant concerné dès lors qu'ils fournissent seulement l'un ou plusieurs des services suivants :

- a) des services d'information de vol d'aérodrome ;
- b) des services de la circulation aérienne limités à une zone de contrôle d'aérodrome ;
- c) des services de la circulation aérienne sous surveillance militaire.

(3) Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent sans préjudice des arrangements ou des accords relatifs à la fourniture de services de la circulation aérienne entre Etats contractants ou entre tout Etat contractant et une tierce partie et antérieurs à l'entrée en vigueur du présent Traité.

(4) Les Etats contractants s'informent mutuellement des droits et obligations applicables au niveau national aux prestataires de services de la circulation aérienne désignés ainsi que de toute modification de leur certification ou de leur statut juridique.

(5) Les Etats contractants informent conjointement la Commission européenne et les autres Etats membres de toute décision prise en vertu du présent article concernant la désignation de prestataires de services de la circulation aérienne.

(6) Les Etats contractants encouragent une coopération étroite entre prestataires de services de la circulation aérienne.

Article 13

Services de communication, de navigation et de surveillance

Les Etats contractants s'efforcent d'aboutir à des systèmes techniques communs et de déployer au meilleur coût une infrastructure destinée à la fourniture de services de communication, de navigation et de surveillance par les prestataires civils de services de navigation aérienne.

Article 14

Services d'information aéronautique

Les Etats contractants coopèrent dans le domaine de l'information aéronautique et coordonnent la fourniture des services d'information aéronautique.

Article 15

Services météorologiques

(1) Les Etats contractants assurent une coopération entre les prestataires de services météorologiques aéronautiques.

(2) Chaque Etat contractant désigne le prestataire de services météorologiques aéronautiques sur une base exclusive et en informe le Conseil du FABEC.

Article 16

Relations entre prestataires de services

(1) Les Etats contractants veillent à ce que les prestataires de services de navigation aérienne formalisent les relations de travail jugées nécessaires à la coordination de leurs services dans l'espace aérien concerné par la voie d'accords écrits ou d'arrangements juridiquement équivalents.

(2) Les accords écrits ou arrangements juridiquement équivalents entre prestataires de services de la circulation aérienne relatifs aux services transfrontaliers dans l'espace aérien concerné sont approuvés par les Etats contractants concernés, après consultation du Conseil du FABEC. Une fois approuvés, ils sont communiqués au Conseil du FABEC.

(3) Dans le cas où sont conclus avec des Etats voisins des accords écrits ou des arrangements juridiquement équivalents portant sur la fourniture, en dehors de l'espace aérien concerné, de services de la circulation aérienne, le ou les Etats contractants concernés veillent à ce que de tels accords écrits ou arrangements juridiquement équivalents n'affectent pas le présent Traité et soient communiqués au Conseil du FABEC.

CHAPITRE V

Principes régissant la coopération civile-militaire

Article 17

Activités militaires

(1) En tenant dûment compte des principes de gestion souple de l'espace aérien et conformément aux arrangements nationaux et aux accords internationaux en vigueur, les Etats contractants concernés concluent, si nécessaire, des arrangements écrits permettant la réalisation d'activités d'entraînement militaires dans l'espace aérien concerné indépendamment des frontières existantes.

(2) Les Etats contractants concernés autorisent un prestataire militaire ou civil de services de la circulation aérienne d'un autre Etat contractant concerné à fournir des services de la circulation aérienne transfrontaliers aux aéronefs d'Etat opérant aussi bien en circulation aérienne générale qu'en circulation aérienne opérationnelle, conformément aux arrangements écrits appropriés communiqués au Conseil du FABEC.

(3) Les Etats contractants concernés autorisent la fourniture de services de contrôle tactique à la circulation aérienne opérationnelle par les organismes de défense aérienne et par les organismes de services de commandement et de contrôle aériens tactiques d'un autre Etat contractant concerné, conformément aux arrangements écrits appropriés communiqués au Conseil du FABEC.

(4) S'agissant de la fourniture de services transfrontaliers dans l'espace aérien concerné, les Etats contractants encouragent une coopération étroite entre les prestataires civils et militaires de services de navigation aérienne et les organismes respectifs de défense aérienne et de services de commandement et de contrôle aériens tactiques.

(5) Les Etats contractants s'efforcent d'harmoniser les arrangements civils et militaires pertinents dans le but de faciliter la coopération civile-militaire, en particulier dans le domaine de la sûreté.

CHAPITRE VI

Redevances

Article 18

Politique de redevances

(1) Les Etats contractants élaborent et appliquent des principes communs régissant la politique de redevances dans l'espace aérien concerné, compte tenu de la possibilité d'exonérations nationales.

(2) Les Etats contractants ont l'intention d'appliquer un taux unitaire unique pour le trafic en route dans l'espace aérien concerné et s'efforcent d'y établir une zone tarifaire commune.

(3) Le Conseil du FABEC décide de l'introduction, des conditions et de l'application d'un taux unitaire unique pour le trafic en route dans l'espace aérien concerné et de l'établissement, dans cet espace aérien, d'une zone tarifaire commune.

(4) Le taux unitaire unique proposé conjointement pour le trafic en route dans l'espace aérien concerné est soumis, après décision du Conseil du FABEC, à l'organe compétent d'EUROCONTROL pour fixation.

(5) Préalablement à l'introduction et à l'application d'un taux unitaire unique pour le trafic en route dans l'espace aérien concerné, les Etats contractants coordonnent leurs taux unitaires pour le trafic en route dans l'espace aérien concerné au niveau du Conseil du FABEC.

(6) Il incombe plus particulièrement aux Etats contractants :

a) d'exécuter conjointement les obligations requises découlant d'une zone tarifaire commune pour le trafic en route dans l'espace aérien concerné ;

b) de conclure les arrangements appropriés pour garantir la cohérence et l'uniformité de l'application des règles et des règlements relatifs aux redevances ;

c) d'assurer conjointement, s'il y a lieu, la coordination avec EUROCONTROL.

CHAPITRE VII

Surveillance

Article 19

Surveillance des prestataires de services de navigation aérienne

(1) Les Etats contractants veillent à ce que les autorités de surveillance nationales coopèrent étroitement en matière de surveillance des prestataires de services de navigation aérienne dans l'espace aérien concerné et à ce que leurs pratiques soient harmonisées.

(2) Les Etats contractants reconnaissent mutuellement les tâches de contrôle effectuées par leurs autorités de surveillance nationales ainsi que les résultats de ces tâches.

(3) Les Etats contractants veillent à ce que leurs autorités de surveillance nationales concluent des accords en vue de la coopération visée au paragraphe 1, comprenant un arrangement en vue du traitement des cas de non-respect des exigences communes applicables et de la reconnaissance mutuelle des tâches de contrôle et des résultats de ces tâches. Ces accords peuvent inclure un arrangement relatif au partage des responsabilités concernant les tâches de contrôle. Ils sont communiqués par les autorités de surveillance nationales concernées au Conseil du FABEC.

(4) L'autorité de surveillance nationale qui a certifié le prestataire de services de navigation aérienne fournissant des services transfrontaliers dans l'espace aérien concerné est chargée de la surveillance de ce prestataire de services de navigation aérienne en étroite coopération avec la ou les autorités de surveillance nationales du ou des autres Etats contractants concernés.

(5) Dans le cas où l'Etat contractant au-dessus du territoire duquel les services de navigation aérienne visés au paragraphe 4 sont fournis exige que sa propre autorité de surveillance nationale exerce le contrôle, les autorités de surveillance nationales concernées s'accordent sur les conditions du contrôle.

(6) Les Etats contractants concernés veillent à ce que leurs autorités de surveillance nationales mettent en place un mécanisme commun pour l'échange d'informations, la consultation et la coordination en matière de fourniture de services transfrontaliers, propre à assurer que les mesures correctrices nécessaires soient prises sans délai.

(7) Les Etats contractants veillent à ce que les décisions prises en application du présent article soient mises en œuvre.

(8) En dernier ressort, chaque Etat contractant conserve le droit de suspendre ou de révoquer l'approbation accordée en application de l'article 16, paragraphe 2, après en avoir dûment informé l'Etat contractant concerné et le Conseil du FABEC.

CHAPITRE VIII

Performance

Article 20

Système de performance

(1) Les Etats contractants mettent en œuvre un système de performance pour le FABEC et appliquent un plan de performance pour le FABEC compatible avec les objectifs européens de performance et en tenant compte des besoins militaires. Ce plan de performance est approuvé par le Conseil du FABEC.

(2) Le plan de performance comprend les objectifs de performance du FABEC pour au moins les domaines clés de performance suivants :

- a) la sécurité ;
- b) l'environnement ;
- c) la capacité ;
- d) l'efficacité économique ;
- e) l'efficacité des missions militaires.

(3) Le plan de performance comprend un ensemble d'indicateurs clés de performance clairs et mesurables dans les domaines clés de performance pour une période de référence définie.

(4) Le plan de performance comporte des mécanismes incitatifs pour le FABEC.

(5) Le Conseil du FABEC décide de la mise en œuvre et des éléments du plan de performance du FABEC.

(6) Préalablement à l'application du plan de performance du FABEC, le Conseil du FABEC fixe des objectifs de performance au niveau du FABEC et coordonne les plans nationaux de performance.

(7) L'élaboration du plan de performance fait l'objet de consultations avec les parties intéressées concernées.

(8) Les Etats contractants veillent à ce que la mise en œuvre du plan de performance du FABEC soit supervisée et à ce que des mesures correctrices soient prises si nécessaire.

(9) Les Etats contractants évaluent à intervalles réguliers la conception et le fonctionnement du système de performance du FABEC et prennent, si nécessaire, des mesures correctrices.

CHAPITRE IX

Gouvernance

Article 21

Conseil du FABEC

(1) Le Conseil du FABEC est composé des représentants suivants de chaque Etat contractant :

- a) un représentant de l'autorité responsable de l'aviation civile, et
- b) un représentant de l'autorité responsable de l'aviation militaire.

(2) Sur invitation du Conseil du FABEC, d'autres participants peuvent assister à ses réunions en qualité d'observateurs.

Article 22

Fonctions du Conseil du FABEC

(1) Le Conseil du FABEC dirige le FABEC.

(2) Afin de respecter les engagements pris par les Etats contractants en vertu du présent Traité, le Conseil du FABEC est chargé de prendre toute décision en vue :

- a) d'assurer la mise en œuvre du présent Traité et, de façon générale, la réalisation des objectifs du FABEC ;
- b) de définir le développement de la coopération civile et militaire ;
- c) de s'entendre sur l'organisation et la stratégie communes pour l'espace aérien concerné ;
- d) de définir les termes de la coopération dans l'application du concept de gestion souple de l'espace aérien ;
- e) de soutenir l'harmonisation des règles matérielles et des procédures ;
- f) de faciliter le processus de désignation conjointe des prestataires de services de la circulation aérienne ;

g) d'adopter la politique de redevances applicable dans l'espace aérien concerné et de fixer le taux unitaire unique pour le trafic en route dans l'espace aérien concerné ;

h) de soutenir le développement et la mise en œuvre d'un système global commun de gestion de la sécurité ;

i) de définir des objectifs stratégiques pour le développement du FABEC, d'évaluer les résultats obtenus et de prendre des mesures appropriées si nécessaire ;

j) d'approuver le plan de performance et les objectifs de performance correspondants ;

k) d'adopter son règlement intérieur, celui des comités, des groupes de travail ainsi que celui de la Commission consultative des services de navigation aérienne ;

l) d'instituer d'autres comités que ceux établis par le présent Traité et de créer des groupes de travail chargés de l'assister dans des domaines spécifiques, et d'approuver les propositions des comités et groupes de travail ;

m) d'assurer la coordination du FABEC avec les blocs d'espace aérien fonctionnels adjacents, en veillant à l'efficacité des interfaces ;

n) de coordonner les positions des Etats contractants au regard de l'application d'accords internationaux en ce qui concerne, en particulier, les travaux de l'OACI, d'EUROCONTROL, de la Commission européenne, de l'Agence européenne de la sécurité aérienne et d'entreprises communes dans le domaine de la gestion du trafic aérien ;

o) de faciliter le règlement des différends survenant entre Etats contractants ;

p) de prendre les mesures requises par l'adhésion d'un Etat au présent Traité ;

q) de prendre les mesures requises par la dénonciation du présent Traité par un Etat contractant ;

r) d'évaluer la cohérence entre le présent Traité et toute modification apportée aux règlements relatifs au Ciel unique européen ;

s) de proposer des amendements au présent Traité ;

t) d'assurer, si nécessaire, la consultation des prestataires de services de navigation aérienne, des usagers de l'espace aérien et de toute autre partie intéressée.

Article 23

Fonctionnement

(1) Le Conseil du FABEC est présidé à tour de rôle par un des Etats contractants.

(2) Les décisions du Conseil du FABEC sont prises à l'unanimité des voix. Chaque Etat contractant dispose d'une voix. Les décisions du Conseil du FABEC sont considérées comme des décisions des représentants des Etats contractants.

(3) Les décisions prennent effet deux mois après le jour de leur adoption, à moins qu'un Etat contractant n'informe les autres Etats contractants, dans les deux mois suivant l'adoption d'une décision, qu'il ne peut mettre cette dernière en œuvre qu'avec l'accord de ses instances législatives. Dans ce cas, la décision prend effet un jour après que le dernier Etat contractant concerné a informé les autres Etats contractants qu'il a obtenu l'accord de ses instances législatives.

(4) Le règlement intérieur adopté par le Conseil du FABEC fixe les modalités portant, en particulier, sur la convocation des réunions, la diffusion préalable de l'ordre du jour, la désignation et la durée du mandat du président ainsi que la procédure de scrutin, y compris la possibilité de prendre des décisions par correspondance.

(5) Le Conseil du FABEC se réunit sur convocation de son président, au moins deux fois par an et plus si nécessaire. Chaque Etat contractant est habilité à demander la tenue d'une réunion.

Article 24

Comités et groupes de travail

(1) Afin d'atteindre l'objectif du FABEC et d'assister le Conseil du FABEC, il est établi un Comité de l'espace aérien, un Comité consultatif et d'harmonisation, un Comité des finances et de la performance et un Comité des autorités de surveillance nationales. Le Conseil du FABEC peut instituer d'autres comités et créer des groupes de travail.

(2) Les comités et groupes de travail se composent d'experts civils et militaires désignés par les Etats contractants.

(3) Sur invitation des comités ou des groupes de travail, d'autres participants peuvent assister à leurs réunions en qualité d'observateurs.

(4) Sauf disposition contraire du règlement intérieur ou décision contraire du Conseil du FABEC, les comités et groupes de travail rapportent directement et exclusivement au Conseil du FABEC.

Article 25

Comité de l'espace aérien

Le Comité de l'espace aérien assiste le Conseil du FABEC dans la mise en œuvre des articles 8 et 9 et exécute les autres tâches que celui-ci lui confie.

Article 26

Comité consultatif et d'harmonisation

Le Comité consultatif et d'harmonisation assiste le Conseil du FABEC dans la mise en œuvre des articles 10 et 12 et exécute les autres tâches que celui-ci lui confie.

Article 27

Comité des finances et de la performance

Le Comité des finances et de la performance assiste le Conseil du FABEC dans la mise en œuvre de l'article 18 et, lorsque cela s'avère approprié, de l'article 20 et exécute les autres tâches que celui-ci lui confie.

Article 28

Comité des autorités de surveillance nationales

Sans préjudice de l'article 24, paragraphe 4, et des responsabilités spécifiques confiées directement aux autorités de surveillance nationales, le Comité des autorités de surveillance nationales assiste le Conseil du FABEC dans la mise en œuvre de l'article 19 et, lorsque cela s'avère approprié, de l'article 20 et exécute les autres tâches que celui-ci lui confie.

CHAPITRE X

Consultation des prestataires de services de navigation aérienne

Article 29

Commission consultative des services de navigation aérienne

(1) La Commission consultative des services de navigation aérienne est établie afin d'assurer la consultation des prestataires de services de navigation aérienne sur les questions relatives à la fourniture de services au sein du FABEC.

(2) La Commission consultative des services de navigation aérienne est composée :

a) de représentants du Conseil du FABEC, et

b) de représentants des prestataires de services de navigation aérienne.

(3) Sur invitation du Conseil du FABEC, d'autres participants peuvent assister aux réunions en qualité d'observateurs.

(4) Les comptes rendus des débats de la Commission consultative des services de navigation aérienne sont communiqués au Conseil du FABEC.

CHAPITRE XI

Responsabilité

Article 30

Régime de responsabilité

(1) Tout Etat contractant indemnise le dommage tel que visé au paragraphe 4, lorsque celui-ci :

a) est survenu dans l'espace aérien au-dessus de son territoire ou placé sous sa responsabilité conformément aux règles de l'OACI, et

b) a été causé par la faute d'un prestataire de services de la circulation aérienne désigné conformément à l'article 12, autre que le prestataire dont le lieu d'exploitation principal est situé sur le territoire de l'Etat contractant concerné, par celle de ses agents, ou par celle de toute autre personne agissant pour le compte dudit prestataire.

Le prestataire de services de la circulation aérienne visé sous lettre *b* est dénommé ci-après le prestataire effectif de services de la circulation aérienne.

(2) Aucune action directe ne peut être engagée contre le prestataire effectif de services de la circulation aérienne, ni contre ses agents, ni contre toute personne agissant pour le compte dudit prestataire.

(3) Le droit à indemnisation visé au paragraphe 1 s'éteint si aucune action n'est introduite dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle la décision de justice prévue au paragraphe 4 est devenue définitive.

(4) L'indemnisation visée au paragraphe 1 ne peut faire l'objet d'une demande que pour un dommage n'ayant pas été indemnisé par décision de justice devenue définitive prise conformément à une législation ou une réglementation nationale ou internationale spécifique. Une décision est considérée comme définitive lorsqu'elle n'est plus susceptible de recours en vertu d'une législation ou d'une réglementation nationale ou internationale.

(5) La demande d'indemnisation visée aux paragraphes 1 et 4 est introduite auprès de l'Etat contractant concerné. L'autorité compétente examine la demande et statue sur celle-ci conformément aux règles de droit matériel appropriées de l'Etat contractant concerné. A défaut d'accord sur la demande, le litige est tranché par le tribunal compétent de l'Etat contractant concerné, conformément à ses règles de droit matériel appropriées.

(6) Le prestataire effectif de services de la circulation aérienne rembourse à l'Etat contractant concerné toute indemnisation versée ou tout coût supporté par ce dernier conformément au paragraphe 1. L'Etat contractant du prestataire effectif de services de la circulation aérienne veille à ce que celui-ci exécute cette obligation et, en cas de défaillance de ce dernier, se substitue à lui dès la première demande de remboursement formulée par l'Etat contractant concerné.

(7) Tout différend relatif au remboursement prévu au paragraphe 6, opposant l'Etat contractant du prestataire effectif de services de la circulation aérienne à l'Etat contractant visé au paragraphe 1, peut être soumis, par l'un des deux Etats contractants, à arbitrage conformément au « Règlement facultatif de la Cour permanente d'arbitrage pour l'arbitrage des différends entre deux Etats ». Les règles de droit matériel appropriées visées au paragraphe 5 sont applicables au différend. L'article 32, paragraphes 3 et 4, est applicable.

(8) Aucune disposition du présent Traité n'empêche l'Etat contractant visé au paragraphe 1 et l'Etat contractant du prestataire effectif de services de la circulation aérienne de convenir de partager les coûts résultant du dommage visé au paragraphe 1.

(9) Aucune disposition du présent Traité ne limite le droit d'un Etat contractant ou d'un prestataire effectif de services de la circulation aérienne d'exercer un recours contre toute autre personne physique ou morale.

(10) Les Etats contractants s'échangent dans les meilleurs délais toute information relative à une demande d'indemnisation visée aux paragraphes 1 et 4, ainsi qu'à son règlement définitif.

(11) Les prestataires de services de la circulation aérienne désignés disposent d'une couverture appropriée au titre de la responsabilité encourue en vertu du présent Traité, afin de pouvoir répondre à l'obligation prévue au paragraphe 6.

(12) Le présent article s'applique sans préjudice d'accords internationaux relatifs aux dommages, causés par les forces armées d'un Etat contractant sur le territoire d'un autre Etat contractant.

(13) Les dispositions du présent article prévalent sur les dispositions régissant la responsabilité dans tout accord entre deux Etats contractants relatif à la fourniture de services de la circulation aérienne.

CHAPITRE XII

Accidents et incidents graves

Article 31

Enquête sur les accidents et les incidents graves

(1) En cas d'accident ou d'incident grave tels que définis par la Convention de Chicago survenant dans l'espace aérien concerné, l'Etat contractant qui mène l'enquête informe immédiatement le Conseil du FABEC s'il décèle des points faibles à l'échelle du FABEC.

(2) Les communications, notifications et rapports relatifs aux enquêtes sur les accidents et les incidents graves sont rédigés en langue anglaise ou dans l'une des langues nationales des Etats contractants et accompagnés d'une traduction en langue anglaise.

(3) Les dispositions du présent article prévalent sur les dispositions régissant les enquêtes sur les accidents et incidents graves contenues dans tout accord entre deux Etats contractants relatif à la fourniture de services de navigation aérienne, en cas de différence.

CHAPITRE XIII

Dispositions institutionnelles

Article 32

Règlement des différends

(1) Tout différend survenant entre Etats contractants au sujet de l'interprétation, de l'application ou de l'exécution du présent Traité, y compris de son existence, de sa validité ou de son extinction, et ne pouvant être réglé dans un délai de six mois par la voie de négociations directes entre les Etats contractants concernés ou par tout autre moyen, est soumis au Conseil du FABEC.

(2) Si le différend ne peut être réglé par le Conseil du FABEC dans les trois mois suivant sa saisine, chacun des Etats contractants concernés peut le soumettre à arbitrage conformément au « Règlement facultatif de la Cour permanente d'arbitrage pour l'arbitrage des différends entre deux Etats ».

(3) Les coûts communs de l'arbitrage sont supportés, à parts égales, par les Etats contractants parties à la procédure d'arbitrage.

(4) Les décisions du tribunal arbitral lient les Etats contractants parties au différend.

Article 33

Adhésion au présent Traité

(1) Le présent Traité est ouvert à l'adhésion. Tout Etat qui souhaite devenir partie au présent Traité soumet sa demande d'adhésion au Dépositaire.

(2) Les conditions de l'adhésion, de même que tout amendement au présent Traité qui en résulte, font l'objet d'un traité entre les Etats contractants et l'Etat candidat. Le traité d'adhésion est ratifié par les Etats contractants et l'Etat candidat après qu'ils se soient conformés, à cet effet, à leurs dispositions constitutionnelles respectives.

(3) Le traité d'adhésion entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt du dernier instrument de ratification auprès du Dépositaire.

(4) Le Conseil du FABEC prend toutes les mesures rendues nécessaires par une telle adhésion.

Article 34

Dénonciation du présent Traité

(1) En cas de dénonciation du présent Traité par un Etat contractant, ce dernier en informe le Conseil du FABEC et notifie sa décision au Dépositaire.

(2) La dénonciation prend effet un an après la date de réception de la notification au Dépositaire.

(3) Le Conseil du FABEC prend toutes les mesures rendues nécessaires par une telle dénonciation.

(4) L'Etat contractant qui dénonce le présent Traité supporte en principe les coûts engendrés par cette dénonciation. Les conséquences financières résultant de la dénonciation sont déter-

minées dans un accord particulier conclu entre cet Etat et les autres Etats contractants. Le droit de dénonciation de l'Etat contractant ne peut en être affecté.

(5) La dénonciation n'exonère pas l'Etat contractant dénonçant de ses obligations au titre du paragraphe 4 et de l'article 32.

Article 35

Amendements au présent Traité

(1) Si un Etat contractant souhaite amender le présent Traité, il en informe dûment le Conseil du FABEC.

(2) Tout amendement au présent Traité est accepté par les Etats contractants, sur proposition du Conseil du FABEC.

(3) Tout amendement accepté est ratifié par les Etats contractants après qu'ils se soient conformés, à cet effet, à leurs dispositions constitutionnelles respectives.

(4) Tout amendement entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt du dernier instrument de ratification auprès du Dépositaire.

Article 36

Extinction et suspension du présent Traité

(1) Les Etats contractants peuvent à tout moment décider à l'unanimité de mettre un terme au présent Traité.

(2) La procédure d'extinction est engagée par le dépôt d'une déclaration écrite auprès du Dépositaire par l'ensemble des Etats contractants stipulant que le présent Traité prendra fin à une date déterminée par les Etats contractants.

(3) Les Etats contractants déterminent et répartissent conjointement les coûts engendrés par l'extinction.

(4) Chaque Etat contractant a le droit de suspendre immédiatement l'application de tout ou partie du présent Traité pour des raisons de sûreté nationale. L'Etat contractant qui suspend l'application de tout ou partie du présent Traité informe immédiatement les autres Etats contractants de sa décision et la notifie au Dépositaire.

(5) L'Etat contractant qui suspend l'application de tout ou partie du présent Traité s'efforce de mettre fin à la suspension dans les meilleurs délais. Il informe immédiatement les autres Etats contractants de sa décision et la notifie au Dépositaire.

(6) L'Etat contractant qui suspend l'application de tout ou partie du présent Traité en supporte en principe les coûts. Les conséquences financières résultant de la suspension sont déterminées dans un accord particulier conclu entre cet Etat et les autres Etats contractants.

(7) L'extinction et la suspension n'exonèrent pas les Etats contractants concernés de leurs obligations au titre de l'article 32.

Article 37

Enregistrement auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale

Le présent Traité et tout amendement ultérieur sont enregistrés auprès de l'OACI conformément aux dispositions de l'article 83 de la Convention de Chicago.

Article 38

Entrée en vigueur du présent Traité

Le présent Traité entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt du dernier instrument de ratification auprès du Dépositaire.

Article 39

Le Dépositaire et sa fonction

(1) Le gouvernement du Royaume de Belgique est le Dépositaire du présent Traité. Les instruments de ratification sont déposés auprès du gouvernement du Royaume de Belgique.

(2) Le Dépositaire :

a) informe les Etats contractants ;

– du dépôt de chaque instrument de ratification ainsi que de la date à laquelle ce dépôt a été effectué ;

– de la date d'entrée en vigueur du présent Traité et de tout amendement ;

– de toute candidature d'un Etat à l'adhésion au présent Traité ;

– de toute dénonciation du présent Traité par un Etat contractant, de la date de cette dénonciation et de celle à laquelle elle prend effet ;

b) enregistre le présent Traité et tout amendement ultérieur auprès de l'OACI ;

c) informe la Commission européenne de la date d'entrée en vigueur du présent Traité et de tout amendement ultérieur ;

d) informe l'OACI et la Commission européenne :

– de toute adhésion au présent Traité ainsi que de la date à laquelle elle prend effet ;

– de toute dénonciation du présent Traité ainsi que de la date à laquelle elle prend effet ;

– de la suspension de tout ou partie du présent Traité ainsi que de la date à laquelle elle prend effet ;

– de l'extinction du présent Traité ainsi que de la date à laquelle elle prend effet ;

e) transmet des copies certifiées conformes du présent Traité aux Etats contractants ;

f) exerce toute autre fonction habituellement dévolue aux dépositaires.

EN FOI DE QUOI les soussignés, dûment investis des pouvoirs nécessaires, signent le présent Traité.

Fait à Bruxelles, le 2 décembre 2010, en un seul original en langues française, néerlandaise et allemande, chaque version faisant également foi.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du traité relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la Confédération suisse

NOR : MAEJ1132406L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS DU TRAITÉ

En marge du Conseil des ministres des transports de l'Union européenne à Bruxelles, le 2 décembre 2010, les représentants civils et militaires des Gouvernements allemand, belge, français, luxembourgeois, néerlandais et suisse ont signé un traité portant création du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » dénommé FABEC (Functional Airspace Block Europe Central).

Ce traité répond à l'obligation faite aux Etats membres de l'Union européenne, dans le cadre du deuxième paquet « ciel unique européen », de mettre en œuvre avant le 4 décembre 2012 des blocs d'espace aérien fonctionnels afin d'atteindre la capacité et l'efficacité nécessaires au réseau de gestion du trafic aérien.

Conformément au règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2004, relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen modifié par le règlement (CE) n° 1070/2009 du 21 octobre 2009¹, article 9 *bis*, l'objectif est de mettre fin à la fragmentation de l'espace aérien et de la gestion du trafic aérien en Europe pour permettre des vols plus directs assurant un bénéfice du point de vue de l'impact environnemental, tout en visant une réduction des retards et un accroissement général de la performance.

Le futur espace aérien FABEC représente en Europe l'une des zones de trafic aérien les plus denses avec 55 % des vols, comprenant notamment des aéroports majeurs comme Paris, Amsterdam et Francfort. Une étude de faisabilité² achevée à l'été 2008, à laquelle 230 experts ont contribué, a confirmé qu'une forte coopération entre les prestataires de services de navigation aérienne des six Etats serait porteuse de bénéfices substantiels, dans un contexte de hausse de trafic.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2009:300:SOM:FR:HTML>

² http://www.fab-europe-central.eu/fab/internet_2010/englisch/inhalt/press_media/feasibility_study_report_v2_0.pdf

Cette étude de faisabilité a abouti à la signature par les autorités civiles et militaires des six pays le 18 novembre 2008, à l'occasion du sommet européen de l'Aviation à Bordeaux, sous présidence française de l'Union européenne, d'une déclaration d'intention³ visant à créer ensemble un bloc d'espace aérien fonctionnel. La ratification de ce traité constitue l'aboutissement de cet engagement.

Le FABEC s'intégrera ainsi aux huit autres blocs d'espace aérien fonctionnels (FAB) constitués ou en cours de constitution que sont :

- le « Baltic FAB » (Pologne, Lituanie) ;
- « Blue Med » (Italie, Grèce, Chypre, Malte complété par la Turquie, l'Egypte et l'Albanie en tant que partenaires associés) ;
- le « Danube FAB » (Bulgarie, Roumanie) ;
- le « FAB Central Europe » (Autriche, République tchèque, Croatie, Hongrie, République slovaque, Slovénie, Bosnie-Herzégovine) ;
- le « NUAC » (Danemark, Suède) ;
- le « NEFAB » (Norvège, Finlande, Estonie, Islande) ;
- le « SW » (Espagne, Portugal) ;
- le « FAB Royaume-Uni – Irlande ».

Le présent traité, qui consacre la coopération des six Etats parties au FABEC, est sans préjudice d'accords spécifiques qui pourraient intervenir dans le cadre de rapprochements entre les prestataires de services de la navigation aérienne des six Etats et qui sont supposés sans conséquence directe potentielle.

II. - CONSÉQUENCES ESTIMÉES DE LA MISE EN ŒUVRE DU TRAITÉ

- Conséquences économiques

Fruit de plus de deux ans de concertation, le traité de création du FABEC a pour objet de créer le cadre institutionnel permettant de réaliser les objectifs fixés lors de la déclaration d'intention de Bordeaux, à savoir :

- de maintenir le haut niveau de sécurité actuel dans le cadre d'une croissance prévue du trafic aérien de 50 % dans les quinze prochaines années ;
- de réduire la longueur des routes aériennes de 17 km en moyenne, ce qui représente environ 100 millions de km parcourus en moins pour 6 millions de vols par an ;
- de réduire l'impact des vols sur l'environnement et le climat avec des trajectoires et des niveaux de vols optimisés ;

³ http://www.fab-europe-central.eu/fab/internet_2010/englisch/inhalt/press_media/doi_final_signed.pdf

- de maintenir, malgré la croissance du trafic, la ponctualité des vols, avec un objectif moyen de retards imputables à la navigation aérienne inférieurs à 1 minute par vol ;

- de diminuer le coût unitaire des redevances pour les services en route avec un objectif de l'ordre de -20 % d'ici 2025.

L'objet du traité, en phase avec les attentes de la Commission européenne au travers de la création des blocs d'espace aérien fonctionnels, est bien d'apporter à terme des gains dans tous les domaines, en particulier économiques, avec à la clé une réduction des redevances de routes acquittées par les compagnies aériennes⁴. Cet objectif ne pourrait être atteint sans que parallèlement une coopération étroite entre les autorités civiles et militaires soit instaurée, l'espace aérien étant, en France en particulier, sous gestion commune.

Bien que le sujet soit délicat du fait que les prestataires nationaux de services de navigation aérienne présentent des niveaux de coûts unitaires différents, le traité souligne l'intention des Etats d'établir une politique de redevances commune, de s'efforcer de mettre en oeuvre un taux unitaire commun pour le trafic en route dans l'espace aérien du FABEC et d'y établir une zone tarifaire commune. Il s'agit d'un chantier qui nécessite d'établir des critères de convergence sur la base d'une bonne connaissance des systèmes nationaux existants sans créer pour autant une rupture vis-à-vis des usagers de l'espace aérien qui pourraient considérer cette démarche comme déséquilibrée. Cette orientation en matière de redevances est motivée par deux raisons. D'une part, dans un nombre de cas, certes limité⁵, l'existence de taux de redevances différents peut contribuer à ce que les compagnies aériennes choisissent des routes aériennes contournant les zones tarifaires les plus élevées afin d'optimiser le coût global du vol sans prise en compte de l'impact environnemental qui milite pour des routes les plus directes possible. D'autre part, un taux de redevance unique revêtirait une forte valeur symbolique d'union entre prestataires.

Outre l'aspect des redevances, les Etats du FABEC ont décidé de mettre en oeuvre un système de performance conjoint et d'appliquer un plan de performance pour le FABEC compatible avec les objectifs européens et tenant compte des besoins militaires. Si, pour la première période de référence (2012 - 2014), ce plan n'inclut pas d'objectif d'efficacité économique, toujours traité au niveau national les trois premières années, cet objectif sera intégré pour la seconde période de référence (2015 - 2019) au plan de performance FABEC.

- Conséquences financières

Le traité sur le FABEC prévoit pour son pilotage un certain nombre de structures civiles-militaires non permanentes (un Conseil du FABEC et des comités pour traiter de domaines spécifiques comme la gestion de l'espace aérien, l'établissement du plan de performance, le suivi de la surveillance des prestataires de services de navigation aérienne en particulier dans le cadre de la fourniture de services transfrontaliers). Ces structures seront issues des groupes de travail qui ont œuvré à la mise en oeuvre du FABEC et dont les études ont permis d'aboutir à cet accord. Les ressources humaines nécessaires et les frais de fonctionnement liés ont été puisés sur les ressources propres de chaque administration nationale et il n'est pas envisagé que la création du FABEC puisse faire peser de nouvelles charges.

⁴ Si pour le moment les économies de coûts résultant d'une coopération entre les prestataires de services de navigation aérienne du FABEC requièrent la mise en place de synergies faisant appel, le cas échéant, à des arrangements ultérieurs à caractère institutionnel, ceux-ci doivent dès à présent œuvrer en commun à la baisse des charges. La décision de la Commission 2011/121 du 21 février 2011 a en effet fixé en tant qu'objectif en matière d'efficacité économique une diminution du taux unitaire moyen de l'Union européenne pour les services de navigation aérienne de route passant de 59,97€ en 2011 à 53,92€ en 2014 (<http://eurex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:048:0016:0018:FR:PDF>) L'atteinte de ces objectifs passe donc par des fonctions communes, même si pour le moment chaque pays conserve un taux unitaire propre.

⁵ le coût d'allongement de la route étant cependant le plus souvent plus élevé que l'écart de redevance.

Il en va de même du côté des prestataires de services de navigation aérienne, dont la coopération étroite est l'une des conditions de réussite de cette entreprise. Les organes établis afin d'assurer les études de faisabilité sont destinés à poursuivre le travail dans le cadre de la mise en œuvre du FABEC.

Un budget de fonctionnement dédié pouvant engager les Etats sera nécessaire pour assurer des fonctions support, telles que l'archivage électronique des documents et de toutes pièces justificatives des décisions qui seront prises au sein du Conseil du FABEC. A la demande de chacun des Etats, ce budget a vocation à être le moins élevé possible.

Par ailleurs, certaines études menées jusqu'à présent au niveau national (et parfois coordonnées au niveau international) vont désormais s'effectuer dans le cadre du FABEC. Cela n'induirait aucun coût supplémentaire et permet même d'envisager des économies d'échelle.

Au total, la création du FABEC ne devrait pas engendrer de dépenses financières supplémentaires.

- Conséquences sociales

Le traité FABEC instaure une coopération à la fois entre les Etats contractants, les autorités nationales de surveillance et les prestataires de services de navigation aérienne. Ce faisant, il n'emporte aucune conséquence sociale directe car il ne crée pas d'agence, ni d'autre structure distincte, ni une organisation internationale jouissant de la personnalité juridique internationale.

Si le traité régit la coopération entre les autorités nationales de surveillance, il ne régit pas la coopération entre les prestataires de services de navigation aérienne. Celle-ci fait l'objet de réflexions d'une part sur une gouvernance partagée dans des domaines leur permettant de profiter de synergies potentielles et d'autre part sur l'éventualité de créer une entité conjointe chargée de fonctions communes pouvant à terme inclure des services de navigation aérienne proprement dits. Une telle entité pourrait induire des détachements ponctuels d'agents ou des mises à disposition.

Toutefois, les organisations syndicales restent divisées sur les scénarios potentiels (organisme international, alliance, etc...), considérant qu'il y a là un germe d'éclatement de l'unité de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Afin d'apaiser les tensions induites, le gouvernement a commandé à M. Gilles Savary, un rapport⁶ dont les conclusions ont ouvert la porte à des solutions n'enfermant pas la DGAC dans un choix de scénario immédiat, donnant ainsi plus de place au dialogue social. Ce rapport a ainsi pu fédérer autour de lui les différentes opinions.

⁶ http://www.usac-cgt.org/sites/default/files/2010/Septembre/2010-09-24_Rapport%20final%20Savary.pdf

- Conséquences environnementales

Le FABEC a d'ores et déjà permis, depuis la déclaration d'intention de Bordeaux de novembre 2008 qui a lancé une dynamique de coopération, de raccourcir 115 routes de nuit en Europe, ce qui permet aux compagnies aériennes un gain d'environ 1,481 millions de km par an. Il en résulte une économie annuelle de 4800 tonnes de carburant et une réduction des émissions de CO2 de 16 000 tonnes. Cette avancée n'aurait pas pu se faire sans l'implication des représentants des forces armées, très actifs au sein des groupes de travail du FABEC. Plusieurs autres projets améliorant les routes aériennes sont déjà en projet. Ils ne pourront se concrétiser que si la dynamique se poursuit au travers de la feuille de route initiale, qui passe par la ratification du présent traité.

- Conséquences juridiques – Articulation avec le droit international, le droit de l'Union européenne, et le droit national

Articulation avec le droit international

a) Le texte du Traité est pleinement compatible avec la convention relative à l'aviation civile internationale, signée le 7 décembre 1944, dite Convention de Chicago, à laquelle la France est partie. Il s'y réfère à de nombreuses reprises, notamment dans ses articles 1^{er}, 4, 5, 30, 31, 37, 39.

Il est improbable que les dispositions de la convention auxquelles se réfère le Traité FABEC soient modifiées. Par contre, les annexes à la convention de Chicago ont vocation à évoluer, mais ces évolutions n'emporteront pas davantage de conséquences dans l'application du Traité dans la mesure où les normes et recommandations contenues dans ces annexes n'ont pas d'effet direct en droit interne.

b) Le texte du Traité est également compatible avec la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol » du 13 décembre 1960, amendée par le Protocole modificatif du 12 février 1981, ainsi qu'avec l'accord multilatéral relatif aux redevances de route signé à Bruxelles le 12 février 1981.

Les articles s'y référant sont les articles 8 (§§ 1 et 2.d), 18 (§§4 et 5.c) et 22 § n. Les dispositions correspondantes se limitent à faire état d'une simple coordination avec Eurocontrol, ou de l'utilisation de procédures formelles prévues dans cette convention et cet accord multilatéral.

La modification éventuelle des dispositions de ces deux textes ou de celles adoptées pour leur application n'aurait donc pas d'effet sur la portée, quant au fond, du Traité.

Articulation avec le droit européen

Comme indiqué au I ci-dessus, l'établissement du FABEC a été conçu pour répondre aux exigences des règlements ciel unique et en particulier à l'article 9 *bis* du règlement n°550/2004 déjà cité.

Le souci de compatibilité avec le droit européen a donc été pleinement pris en compte dans la mise au point du texte. Ainsi, les dispositions des règlements « ciel unique » y sont largement visées. De plus, le Traité se réfère aux textes européens de telle manière que son contenu évolue en fonction des évolutions de ces règlements, autant que possible. Enfin, et surtout, l'articulation est assurée par l'article 22, §§ r et s, aux termes desquels le Conseil du FABEC évalue la cohérence entre le Traité et toute modification apportée aux règlements relatifs au Ciel unique européen, et propose des amendements au Traité en tant que de besoin. Ces clauses permettront de maintenir la cohérence par ajustement du Traité si besoin, ce qui paraît hypothétique.

Par ailleurs, les dispositions du Traité sont cohérentes avec les règlements européens existants autres que ceux du Ciel unique européen, et notamment avec les dispositions du règlement 996/2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile.

Articulation avec le droit national

Le Traité ne soulève pas de problème d'articulation avec la législation nationale, dans la mesure où le droit positif régissant la navigation aérienne est de matière réglementaire.

A titre d'exemple, une mesure réglementaire a déjà anticipé l'entrée en vigueur du Traité FABEC. Il s'agit du décret n° 2011-1964 du 23 décembre 2011 relatif aux redevances et à la performance des services de navigation aérienne, notamment en ce qu'il réécrit l'article R. 134-4-1 du code de l'aviation civile, en prévoyant qu'un plan de performance peut être établi conjointement avec les autorités nationales d'autres Etats. Cette disposition répond à l'article 20 du Traité, qui prévoit l'adoption d'un plan de performance au niveau du FABEC.

L'article 30 relatif à la « responsabilité » rend nécessaire une autorisation législative pour ratifier le Traité. En matière de responsabilité, jusqu'à présent, dans l'hypothèse d'un dommage causé par un prestataire de services de navigation aérienne dans l'espace aérien d'un autre Etat que celui dont il relève, les règles applicables étaient incertaines⁷. Pour traiter cette difficulté, le traité FABEC crée un régime de responsabilité (article 30) destiné à régir la responsabilité délictuelle des prestataires de services de navigation aérienne lorsqu'ils fournissent des services dans l'espace d'un autre Etat que celui dont ils relèvent. Le texte prévoit l'obligation pour l'Etat dans l'espace aérien duquel survient un accident d'indemniser les victimes dès lors que cet accident présente un lien de causalité avec le contrôle aérien, dans la situation particulière où les services de contrôle sont fournis par un prestataire étranger relevant de l'un des Etats du FABEC. Un certain nombre de garde-fous sont prévus afin de limiter le risque encouru par les Etats au regard de l'obligation d'indemnisation des victimes. Notamment, cette clause n'est destinée à jouer qu'une fois épuisées les voies de recours normales contre les exploitants d'aéronef concernés ou le prestataire de services. Le champ d'application est par ailleurs limité aux situations transfrontalières et l'Etat qui indemnise dispose d'un recours contre le prestataire étranger. Certes, cette disposition fait peser sur les Etats parties une charge financière potentielle. Toutefois, elle garantit aux victimes un dernier recours auprès d'une juridiction compétente, qui aurait pu dans certains cas être problématique. D'autre part, ce risque est d'une rareté extrême, l'accident d'Überlingen étant un cas unique en son genre. Enfin, les dispositions communautaires en matière de sécurité, et celles sur la surveillance conjointe de ces prestations au titre du traité (article 19) concourent à réduire le risque lié à un accident. L'acceptation du niveau de risque par les Etats peut s'analyser comme constituant la contrepartie de l'autorisation donnée par un Etat à un prestataire étranger de fournir des services dans son espace aérien. Elle trouve son fondement juridique dans les dispositions combinées des articles 1^{er} et 28 de la Convention de Chicago et se justifie aussi par la nature intrinsèquement régalienne de services de contrôle de la circulation aérienne.

- Conséquences administratives et opérationnelles

Au stade actuel de construction du FABEC, au niveau français comme chez nos partenaires, il n'est pas envisagé de modification organisationnelle pouvant avoir un impact sur la situation des personnels de la direction générale de l'aviation civile, en particulier sur la direction de la navigation aérienne, représentant le prestataire de services de navigation aérienne français ou la direction de la sécurité de l'aviation civile en tant qu'autorité nationale de surveillance.

Pour autant, la base d'une coopération formalisée entre les autorités nationales de surveillance du FABEC a déjà été instaurée afin de favoriser la continuité des services de navigation aérienne au passage des frontières. Dans le respect des règlements ciel unique européen, un accord⁸ entre ces autorités a été signé le 27 janvier 2011 afin d'établir les dispositions permettant une reconnaissance mutuelle de la surveillance exercée auprès des prestataires de services de navigation aérienne désignés lorsque ceux-ci rendent des services de contrôle depuis leur centre opérationnel au-dessus du territoire d'un autre Etat du FABEC.

⁷ L'accident d'Überlingen survenu en 2002 en territoire allemand mais imputable à la faute commise par le prestataire suisse a révélé un véritable imbroglio juridique. De nombreuses questions ont été soulevées sur la détermination de la loi applicable et du juge compétent pour traiter des questions de responsabilité civile. Cela a donné lieu à de nombreuses procédures civiles particulièrement complexes.

⁸ http://www.fab-europe-central.eu/fab/internet_2010/englisch/inhalt/press_media/fabec_nsas_moc_vers1_1_signed.pdf

En outre, au niveau opérationnel, les prestataires de services de navigation aérienne travaillent dans trois domaines de coopération : l'optimisation des flux de trafic et l'amélioration de la conception de la structure de l'espace aérien, la convergence des systèmes et la formation des personnels. Dans le premier domaine, une cellule mixte (civile militaire) de gestion commune des flux de trafic et de la capacité est en cours de mise en œuvre ayant pour mission d'établir quotidiennement, au niveau du FABEC, un plan d'utilisation optimisé des espaces aériens pour satisfaire les besoins exprimés par l'ensemble des usagers. Cette cellule s'interfacera avec l'unité centrale de gestion des courants de trafic aérien (CFMU) gérée au niveau européen par Eurocontrol. En ce qui concerne la convergence des systèmes et de leur infrastructure, les partenaires du FABEC travaillent à une stratégie fondée sur un modèle d'entreprise et une gestion du cycle de vie commune des équipements en terme de spécifications, de maintenance et de renouvellement des systèmes. Au stade actuel, la phase initiale concerne des domaines spécifiques tels que l'échange de données en ligne (système OLDI), les systèmes de communications vocales (VCS) et les systèmes de communication air-sol par liaison de données (système AGDL pour lequel un accord formel a été signé en 2010). En matière de formation, un partenariat a été conclu pour la formation initiale des contrôleurs du centre de contrôle en route de Maastricht et un travail est en cours pour l'établissement de formations qualifiantes au profit des personnels techniques fondées sur un système d'évaluation axé sur les compétences.

III. - HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS

L'initiative visant à construire un bloc d'espace aérien fonctionnel entre les 6 Etats du FABEC remonte au 2 octobre 2006, lorsque les directeurs généraux de l'aviation civile se sont rencontrés pour envisager la fusion des deux projets en gestation (le bloc France – Suisse et le bloc Allemagne - Benelux). Cette décision a été entérinée par les 4 autres Etats dont le bloc d'espace aérien était construit autour d'un intérêt commun (le centre de contrôle de Maastricht qui gère une partie de leurs espaces aériens) au cours du « High level policy group » du 6 octobre 2006. La toute première réunion de lancement du projet date du 10 novembre 2006.

Cette démarche a consisté d'abord en l'établissement d'un rapport d'étude sur la faisabilité d'une telle création afin de s'assurer de son bien-fondé. Cette étude a été finalisée mi-2008 et a permis au cours du sommet européen de l'aviation de Bordeaux le 18 novembre 2008 de formaliser officiellement au travers d'une déclaration d'intention la volonté d'intensifier les démarches pour créer le cadre juridique nécessaire formalisant l'accord entre les six pays.

Depuis, des groupes de travail dédiés ont œuvré pour établir les différents chapitres sur lesquels les six pays devaient unir leurs efforts pour répondre à la fois aux attentes des usagers de l'espace aérien et aux exigences de l'Union européenne en matière de performance des services de navigation aérienne. Ont fait l'objet de travaux particuliers les chapitres sur les redevances, la surveillance, la performance et la responsabilité. Dès le début, les autorités militaires des différents Etats ont participé activement aux négociations. Un chapitre spécifique du traité (chapitre V) a trait à la coopération civile-militaire et vient compléter les aspects en matière de gestion souple de l'espace aérien (article 9) qui visent à optimiser le partage temporel d'un même espace aérien pour répondre aux besoins tant civils que militaires et reposant sur une gestion de planification et temps réel. Enfin, le régime de responsabilité créé, sous l'impulsion de la France, par le traité, est le fruit de longues négociations et d'un compromis qui a permis d'emporter l'adhésion de l'Allemagne.

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

Le traité a été signé par toutes les Parties le 2 décembre 2010. Le secrétaire d'Etat chargé des transports, Monsieur Thierry Mariani, détenait les pouvoirs pour la France. Les autorités militaires des différents Etats (sauf pour le Luxembourg), du fait de leur implication dans la mise en œuvre du traité, ont symboliquement apposé leur signature. C'est le général de division aérienne Bruno Clermont, Directeur de la sécurité aéronautique d'Etat, qui a signé le traité pour les autorités militaires françaises.

Le Luxembourg a achevé son processus de ratification au tout début 2012. Début février 2012, l'aval du Parlement allemand était en cours de recueil.

V. - DÉCLARATIONS OU RÉSERVES

Sans objet