

N° 525

# SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 septembre 1982.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de trois Accords relatifs à l'organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol ».*

Par M. Alfred GÉRIN,

Sénateur.

---

(1) Cette Commission est composée de MM. Jean Lecanuet, *président* ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Francis Palmero, *secrétaires* ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Besson, Yvon Bourges, Raymond Bourguin, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmaretz, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longuecuec, Philippe Madrelle, Louis Martin, René Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spénale, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 410 (1981-1982).

---

Traité et Conventions. — Aviation civile - Eurocontrol.

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
 <b>PREMIÈRE PARTIE. — LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE DANS LEQUEL ONT ÉTÉ NÉGOCIÉS LE PROTOCOLE DU 12 FÉVRIER 1981, L'ACCORD MULTILATÉRAL DU 12 FÉVRIER 1981 ET LE PROTOCOLE ADDITIONNEL MODIFICATIF DU 21 NOVEMBRE 1978</b> .....	<b>5</b>
I. — <b>Le contexte économique</b> : l'évolution des données du transport aérien et les lacunes de la gestion du trafic aérien en Europe occidentale .....	<b>5</b>
A. — <i>L'évolution des données du transport aérien</i> .....	<b>5</b>
B. — <i>Les lacunes de la gestion du trafic aérien en Europe occidentale</i> .....	<b>6</b>
II. — <b>Le contexte juridique</b> : la mise en place d'une série d'accords internationaux appliqués avec une inégale bonne volonté par les Etats signataires .....	<b>8</b>
A. — <i>Le souci d'indépendance nationale de certains Etats membres a dépouillé de sa portée originelle l'ambitieux Accord conclu en 1960 et visant à la mise en place d'une organisation intégrée de contrôle aérien en Europe</i> .....	<b>8</b>
B. — <i>Le Protocole modificatif à la Convention du 13 décembre 1960, signé le 12 février 1981, prend acte de cette évolution</i> .....	<b>10</b>
C. — <i>L'émotion des institutions européennes devant l'évolution du rôle d'Eurocontrol</i> .....	<b>11</b>
D. — <i>Des dispositions complémentaires à l'Accord du 13 décembre 1960 ont cependant mises en place et elles ont opportunément été renforcées</i> .....	<b>13</b>
— l'Accord multilatéral relatif aux redevances de route .....	<b>13</b>
— le Protocole additionnel du 21 novembre 1978 .....	<b>13</b>
 <b>DEUXIÈME PARTIE. — LES GRANDES LIGNES DES TROIS ACCORDS SOUMIS A VOTRE APPROBATION</b> .....	<b>15</b>
I. — <i>Les principales dispositions du Protocole du 12 février 1981 amendant la Convention du 13 décembre 1960</i> .....	<b>15</b>
II. — <i>Les principales dispositions de l'Accord multilatéral du 12 février 1981 remplaçant le dispositif complexe résultant de l'Accord du 18 septembre 1970 relatif aux redevances de route</i> .....	<b>17</b>
III. — <i>Les principales dispositions du Protocole additionnel du 21 novembre 1978 portant modification du Protocole additionnel du 6 juillet 1970 à la Convention de 1960</i> .....	<b>18</b>
 <b>Les conclusions de votre Rapporteur</b> .....	<b>19</b>
 <b>Les conclusions de votre Commission</b> .....	<b>20</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Selon une tendance qui tend à se généraliser, et que votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées désapprouve — et se réserve à l'occasion le droit de désavouer formellement —, le présent projet de loi vise, par un texte unique, à autoriser la ratification de trois actes internationaux de portée, de nature et d'opportunité tout à fait différentes.

Le seul point commun entre ces trois accords — dont la ratification de chacun d'entre eux doit, aux termes de l'article 53 du statut organique de l'Etat, être autorisée par un vote formel — est que tous trois portent — d'ailleurs plus ou moins directement — sur le fonctionnement de l'organisation européenne pour la sécurité et la navigation aérienne « Eurocontrol ».

Le premier de ces textes, le *Protocole signé le 12 février 1981 et amendant la Convention internationale du 13 décembre 1960 qui avait créé « Eurocontrol »*, marque un recul dans l'intégration européenne car, s'il renforce les tâches d'études et de contrôle de cette organisation, il entérine la diminution *de facto* de son rôle opérationnel.

Le second de ces textes, *l'Accord multilatéral relatif aux redevances de route du 12 février 1981*, est moins important mais son apport est plus positif. Il vise en effet à la création d'un système commun d'établissement et de perception des redevances de route perçues pour couvrir les frais d'exploitation des installations de navigation aérienne. Il prévoit par ailleurs d'utiliser les services d'Eurocontrol pour gérer ce système et percevoir lesdites redevances. Il renforce à ces fins les pouvoirs d'Eurocontrol.

Le troisième texte qui nous est soumis dans ce projet de loi unique a été signé il y a quatre ans le 21 novembre 1978 et porte *modification du Protocole additionnel à la Convention créant Eurocontrol*. La portée de ce texte est plus limitée. Il modifie cependant opportunément la réglementation interne à Eurocontrol applicable aux impôts sur le revenu dont sont redevables les fonctionnaires de l'organisation. La réglementation jusqu'alors en vigueur, qui ne résultait d'ailleurs que d'une simple disposition du statut du personnel, était en effet

tout à la fois complexe et inéquitable tant pour les Etats parties que pour les intéressés.



La complexité, la diversité et l'importance de l'ensemble des problèmes traités par ces trois textes nous conduira à examiner dans la première partie de ce rapport le contexte économique et juridique dans lequel est intervenue la conclusion des trois accords internationaux qui nous sont soumis avant d'en dégager succinctement dans une seconde partie les lignes directrices.

## PREMIÈRE PARTIE

### LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE DANS LEQUEL ONT ÉTÉ NÉGOCIÉS LE PROTOCOLE DU 12 FÉVRIER 1981, L'ACCORD MULTILATÉRAL DU 12 FÉVRIER 1981 ET LE PROTOCOLE ADDITIONNEL MODIFICATIF DU 21 NOVEMBRE 1978

#### I. — LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE : L'ÉVOLUTION DES DONNÉES DU TRANSPORT AÉRIEN ET LES LACUNES DE LA GESTION DU TRAFIC AÉRIEN EN EUROPE OCCIDENTALE

##### A. — L'évolution des données du transport aérien.

Après une croissance forte et continue (de l'ordre de 7 à 8 %) pendant une longue période, *le trafic aérien exprimé en nombre de vols dans l'espace européen stagne depuis 1979*. Sa croissance annuelle n'est plus que de l'ordre de 2 % par an, et aucun accroissement sensiblement plus important n'est prévu dans les années à venir.

Il convient cependant de noter que, si la tendance est à la stagnation du nombre de vols, on assiste à une *poursuite régulière de l'augmentation du trafic aérien exprimé en « unité de service »*. Les unités de service, établies selon des paramètres complexes, prennent en effet en compte le nombre de vols, la distance parcourue et le poids de l'avion. La poursuite de la progression du trafic exprimé en unités de service est le reflet de la *transformation des flottes et notamment de la généralisation des avions gros porteurs*.

Parallèlement à cette tendance, on assiste également à une *concentration des vols sur un certain nombre d'axes privilégiés* dont l'axe nord-sud. Cette tendance souligne le fait que la *France est un pays très survolé*. C'est ainsi qu'en 1980 1 million de vols ont intéressé l'espace aérien français. En unités de service, notre pays a été concerné dans son espace aérien par 5,6 millions d'unités. Ce chiffre est important si l'on considère qu'Eurocontrol élargi aux pays signataires de l'accord sur les redevances de route, qui repré-

sentent la quasi-totalité de l'espace aérien européen, a géré 19 millions d'unités de service en 1980. *Un peu moins du tiers du trafic aérien européen concerne donc l'espace aérien français.* Cette constatation souligne l'importance des conditions de l'organisation du contrôle aérien pour un pays comme la France.

### **B. — Les lacunes dans la gestion du trafic aérien en Europe occidentale.**

La navigation dans l'espace aérien de l'Europe occidentale présente de nombreuses lacunes qu'une coopération et une coordination européenne plus étroites pourraient contribuer à combler.

Le problème fondamental résulte d'une *compartimentation excessive de l'espace aérien.*

Les conséquences en sont multiples. Un avion en transit dans l'espace aérien européen passe ainsi fréquemment sous le contrôle de différents centres avec des désagréments évidents pour les pilotes et des risques pour la sécurité des vols. Ces changements impliquent également une grande tension pour les contrôleurs aériens. En outre, en raison d'une coordination insuffisante entre les procédures nationales, ils provoquent des allongements de route importants et coûteux (estimés à 15 % par la I.A.T.A.).

Il apparaît par ailleurs que l'utilisation inefficace de la capacité existante du système de contrôle du trafic aérien et de l'espace aérien entraîne de plus en plus de goulots d'étranglement de telle sorte que, pendant certaines périodes et dans certaines régions de l'espace aérien, il est de plus en plus difficile d'écouler le trafic aérien, d'où des retards coûteux.

Enfin, si les centres d'Europe occidentale sont en général équipés d'appareils modernes et sophistiqués de contrôle du trafic aérien, il y a parfois des problèmes de compatibilité de fonctionnement entre les installations et les appareils des divers centres.

Les difficultés de coordination entre les trafics civils et militaires sont également la cause de certaines difficultés ainsi que d'une sous-utilisation de certaines parties de l'espace aérien européen.

*Il reste qu'il convient de se prémunir contre les appréciations simplistes.* L'exécution du contrôle du trafic aérien par les services nationaux n'est pas la seule cause des difficultés actuelles. Il importe en effet de ne pas méconnaître les données réelles du contrôle aérien. Le ciel européen, comme tous les ciels contrôlés, est divisé en *petits carrés qui jalonnent la progression de tout avion.* Que ces carrés soient sous le contrôle d'un centre unique, comme cela est

concevable, ou de plusieurs centres comme c'est le cas actuellement, ne change pas réellement les données du problème technique de base qui est celui d'un échange et d'un traitement aussi fluide et rapide des données.

Or, à cet égard, une utilisation optimiste des moyens informatiques modernes peut permettre, par des possibilités d'échange direct des données de base, une *intégration technique qui est, sur le plan opérationnel, la plus importante.*

## II. — LE CONTEXTE JURIDIQUE

### A. — Le souci d'indépendance nationale de certains Etats a dépouillé de sa portée originelle l'ambitieux accord conclu en 1960 et visant à mettre en place une organisation intégrée du contrôle aérien en Europe.

A la fin des années cinquante le trafic aérien change de nature. L'apparition de nouvelles générations d'avions de transport aérien utilisant des réacteurs diminue les temps de vol. Dans le même temps la diminution relative des coûts du transport aérien et l'élévation générale du niveau de vie contribuent à augmenter les rotations. Dès lors, conformément à l'idée européenne qui s'affirme dans le cadre de la C.E.E., l'unification de l'espace aérien de l'Europe paraît s'imposer tout à la fois comme un symbole et comme une nécessité.

C'est ainsi que le 13 décembre 1960, la *France*, la *République fédérale d'Allemagne*, la *Belgique*, le *Royaume-Uni*, le *Luxembourg* et les *Pays-Bas* signent à Bruxelles la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol ». La convention entre en vigueur le 1<sup>re</sup> mars 1963 pour une période initiale de vingt ans. Le 1<sup>er</sup> janvier 1965, l'Irlande adhère à la Convention Eurocontrol.

L'organisation siège à Bruxelles. Elle a un but précis fournir au nom des Etats membres, les services de contrôle de la circulation aérienne générale dans leur espace supérieur (au-dessus de 6.000 mètres). Le concept de base du texte de 1960 repose sur la ségrégation des espaces aériens supérieur et inférieur, le premier relevant d'Eurocontrol, le second étant confié aux administrations nationales.

Cependant l'application stricte de ce concept dans des pays dont les systèmes de contrôle présentaient des degrés de développement technique différents a très vite suscité des difficultés. Aussi dès 1966, des règles d'application ont été élaborées pour tenir compte des caractéristiques nationales et permettre aux Etats qui le désiraient d'exécuter eux-mêmes le contrôle du trafic aérien.

Par ailleurs, deux ans après la promulgation de la Convention, en 1965, deux des principaux signataires, la France et la Grande-Bretagne, faisaient savoir qu'ils refusaient d'abandonner leur souveraineté en matière de contrôle de la navigation aérienne et qu'ils ne transféreraient pas à l'organisation le contrôle de leur espace aérien supérieur. La France et la Grande-Bretagne ne souhaitaient pas en

effet que les mouvements de leurs bombardiers dotés d'armes nucléaires, qui constituaient alors l'élément de base de leurs forces de dissuasion, puissent être suivis par des contrôleurs aériens non nationaux. Les cinq partenaires ont accepté ce double retrait et, en 1966, étaient fixées des « règles d'application de la Convention » qui en transformaient singulièrement la portée. Ces règles précisaient en effet que l'exécution du contrôle aérien dans l'espace supérieur pourrait s'effectuer soit directement par Eurocontrol pour les pays choisissant cette formule, soit par les Etats membres eux-mêmes si ces derniers ne souhaitaient pas confier cette tâche à Eurocontrol.

Votre Rapporteur s'étonne pour sa part qu'en application de la règle du parallélisme des formes, le Parlement national n'ait pas été saisi d'une telle modification de la Convention de 1960. Comment justifier que la représentation nationale n'ait pas été saisie d'une transformation substantielle qui change entièrement la portée d'un texte dont la mise en œuvre ressortit au domaine de la loi ?

De fait, dès la signification de la prise de position de la France et de la Grande-Bretagne, Eurocontrol n'avait plus que l'apparence des responsabilités qui auraient dû être les siennes. Certes, on construisait en commun, à *Maastricht*, un premier centre de contrôle — le plus moderne du monde — dans lequel allaient cohabiter, à partir de 1972, des contrôleurs aériens de plusieurs nationalités. Au demeurant, de manière tout à fait paradoxale, ce centre n'allait avoir aucun droit de regard dans le ciel des Pays-Bas où il était installé et devait se contenter de contrôler l'espace aérien supérieur du nord de l'Allemagne, de la Belgique et du Luxembourg.

Un second centre destiné à couvrir l'espace aérien du sud de l'Allemagne était construit à *Karlsruhe* en R.F.A., sous l'égide d'Eurocontrol.

Ce centre allait d'ailleurs dès l'origine échapper à la tutelle d'Eurocontrol. Très irritée par l'attitude de ses partenaires français et anglais, la R.F.A. a invoqué des problèmes de statuts des personnels pour faire passer le centre sous son autorité directe dès 1976.

Un troisième centre a été construit à *Shannon* en Irlande et il est également passé sous le contrôle des autorités irlandaises.

C'est ainsi que les mille cent fonctionnaires détachés à Eurocontrol allaient peu à peu se trouver confinés aux seules tâches non opérationnelles que leur attribuait aussi la Convention : la définition du programme de formation unifié des contrôleurs, la recherche de procédures de navigation et de surveillance plus performantes ou la perception de redevances ristournées aux Etats...

Il convient de noter qu'outre le quartier général établi à Bruxelles, Eurocontrol possède à *Brétigny-sur-Orge*, dans l'Essonne, un

centre expérimental de simulation pour la mise au point de programmes de contrôle et, à *Luxembourg*, un institut de formation des contrôleurs de la navigation aérienne.

**B. — Le Protocole modificatif du 12 février 1981 prend acte de cette évolution.**

Le texte qui est soumis à notre approbation prend acte de l'évolution qui vient d'être décrite et qui s'inscrit d'ailleurs dans un contexte plus général de *renationalisation des conditions du transport aérien* compte tenu des coûts croissants de ce dernier (carburant, renouvellement des flottes, coûts sociaux, etc.) et de la concurrence très dure que subit le transport aérien européen de la part de compagnies étrangères ayant des coûts plus faibles.

Dans ce contexte, les coûts croissants qui résultaient du contrôle de la circulation aérienne de la Belgique, du Luxembourg et de la R.F.A. par le centre Eurocontrol de Maastrich ont encore accéléré ce processus.

On indique que le budget d'Eurocontrol est de l'ordre de *76 millions d'unités de compte européennes (M.U.C.E.) soit 507 millions de francs.*

Ce projet est réparti entre un budget de fonctionnement, dont 80 % des dépenses sont consacrés au personnel, et un budget d'investissement. Un quart du budget d'investissement porte sur des opérations directement effectuées par Eurocontrol et les trois quarts sur des opérations effectuées par les Etats.

En 1980 le *budget du fonctionnement* a été de 40 M.U.C.E., de 38 en 1981 et de 41 en 1982. Le *budget d'investissement* a été de 25 M.U.C.E. en 1980, de 24 en 1981 et de 25 à nouveau en 1982.

La contribution actuelle de la France est de 28 % pour le budget d'investissement et de 24,7 % pour le budget de fonctionnement.

De fait, le Protocole du 12 février 1981 précise et définit le champ d'action d'Eurocontrol après 1983. *Il assure ainsi la survie de la Convention de 1960* après qu'elle aura abouti à son terme initialement prévu.

*Il en redéfinit cependant la portée.* Certes, l'organisation conserve la possibilité d'exercer à la demande des Etats membres ou même d'Etats tiers des responsabilités opérationnelles directes. Mais son rôle devient plutôt celui d'un organisme de *concertation interétatique.*

C'est ainsi que l'organisation est notamment chargée de *travaux d'études et de coordination* : établissement des plans d'ensemble pour la régulation de la circulation aérienne en Europe ; coordination

des horaires de trafic élaboré par les compagnies aériennes compte tenu de l'encombrement de la circulation aérienne en Europe ; étude des problèmes issus des « discontinuités » qui interviennent à l'improviste dans la circulation aérienne (du fait des grèves par exemple) en adaptant rapidement la demande à la capacité d'écoulement existante du trafic.

Le Protocole de 1981 modifie en outre les *clefs de répartition* budgétaire en mettant en place un *système complexe mais plus équitable* que celui qui a été présenté plus haut. Le nouveau système établit une clef unique pour le budget d'investissement et le budget de fonctionnement. Cette clef tiendra compte *du P.N.B.* (pour environ 30 %) *mais aussi du coût des services* (pour 70 %) ce qui avantagera la France qui a des coûts relativement plus faibles que ceux de ses partenaires.

Enfin, le rôle actuel d'Eurocontrol comme service central de perception des redevances de routes aériennes, qui fonctionne à la satisfaction générale sur la base d'accords séparés et comprend quatre pays non membres d'Eurocontrol, est maintenu, voire étendu.

### **C. — L'émotion des institutions européennes devant l'évolution du rôle d'Eurocontrol.**

Dans un rapport qu'il avait fait en décembre 1980 dans le cadre de la *Délégation parlementaire pour les Communautés européennes pour le renouvellement de la convention de 1960*, notre très regretté collègue Philippe Machefer, tout en prenant acte du fait que « les impératifs de la sécurité nationale devaient être respectés », émettait « des réserves sur tout projet de réforme qui tendait à ôter à Eurocontrol son rôle opérationnel dans l'organisation de services de la circulation aérienne et le contrôle de l'espace aérien européen ».

Dans ce document également Philippe Machefer nous rappelait que la crise d'Eurocontrol a suscité de nombreuses réactions tant des institutions parlementaires européennes que des organisations internationales des transports aériens.

C'est ainsi que les *parlements néerlandais et allemand* se sont déclarés à différentes reprises favorables au renouvellement de la Convention Eurocontrol en 1983 et au renforcement du rôle opérationnel de cet organisme.

De son côté, *l'Assemblée des Communautés européennes* adoptait le 19 novembre 1979 une résolution dans laquelle :

— elle rappelait son option en faveur d'un système européen intégré de gestion des mouvements du trafic aérien ainsi qu'en faveur d'un système intégré de contrôle du trafic aérien ;

— elle estimait nécessaire qu'Eurocontrol continue d'exercer après 1983 ses fonctions opérationnelles actuelles et que la gestion du trafic aérien lui soit confiée :

— elle faisait appel aux gouvernements des Etats membres d'Eurocontrol pour qu'il garantissent l'avenir de cette organisation.

Le 5 décembre, à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la *Commission européenne de l'aviation civile*, Mme Simone Veil, présidente de l'Assemblée des Communautés européennes, regrettait les décisions prises pour réformer Eurocontrol : « Vingt ans après la création d'Eurocontrol, a-t-elle dit, force est de constater que la question du contrôle aérien présente des lacunes graves qui sont le résultat patent des divisions de l'Europe. Le développement de cette institution a buté sur les souverainetés des Etats qui, dans le ciel, s'exercent en particulier en fonction de préoccupations militaires. »

Au cours d'une récente assemblée générale, *l'Association du transport aérien international (I.A.T.A.)* a considéré « qu'il n'est possible de remédier aux sérieuses insuffisances reconnues du système européen de contrôle de la circulation aérienne que par une coordination accrue et minutieuse de la planification et de la mise en œuvre des installations et services » et qu'« Eurocontrol est le seul organisme existant qui soit capable d'assurer une telle coordination ».

Votre Rapporteur, pour des raisons de principe et de conviction, comprend cette émotion manifestée par les institutions européennes et il s'y associe.

Il est cependant de son devoir d'indiquer que, sur le plan technique, elle se fonde parfois sur des arguments de valeur très inégale. Compte tenu des données réelles du contrôle aérien, le problème technique fondamental est celui de l'échange et du traitement des données. Or, à cet égard, les progrès techniques, notamment dans le domaine de l'informatique, permettent une intégration technique, qui sur le plan opérationnel est un élément important. Le plan opérationnel n'est cependant évidemment pas le seul à prendre en compte.

**D. — Des dispositions complémentaires à l'Accord de 1960 ont été mises en place et elles sont opportunément renforcées.**

*L'Accord multilatéral relatif aux redevances de route du 12 février 1981.*

Le 18 septembre 1970, les sept états membres d'Eurocontrol ont signé à Bruxelles un *Accord multilatéral relatif à la perception de redevances de route*. Cet Accord définit le point de départ d'une politique commune de gestion financière des installations et des services de la navigation aérienne. Les Etats membres se sont ainsi engagés à définir en commun des redevances perçues en contrepartie de l'usage des installations et des services de navigation aérienne dans l'espace relevant de leur compétence.

Dans le même temps, ces Etats ont confié par une série d'accords bilatéraux avec Eurocontrol le soin à l'organisation de percevoir en leur nom, auprès des usagers ces redevances établies selon des règles communes. Quatre pays tiers, l'Autriche, la Suisse, le Portugal et l'Espagne ont confié cette mission à Eurocontrol, renforçant ainsi le rôle de l'organisation.

Le 12 février 1981, ces onze Etats ont renforcé l'Accord de 1970 en convenant par un Accord multilatéral, également soumis à notre approbation, dans le cadre du présent projet de loi, de l'établissement par Eurocontrol d'un système commun de fixation et de perception des redevances de route. Les moyens de recouvrement à la disposition d'Eurocontrol sont renforcés en même temps que la représentation et le droit de vote des Etats participant au système, quoique n'étant pas membres d'Eurocontrol, sont aménagés.

*Le Protocole additionnel du 21 novembre 1978.*

Le traité constitutif d'Eurocontrol ne comportait aucune disposition particulière relative au traitement des fonctionnaires de l'organisation et à leur imposition. Cette lacune a été comblée en 1963 par des dispositions du *statu du personnel* qui ont prévu une modulation de la rémunération des fonctionnaires afin de tenir compte des inégalités de traitement des fonctionnaires de l'organisation résultant de la différence entre les systèmes d'impôts sur le revenu de leur pays d'origine. Mais il s'est cependant avéré qu'un tel système était difficile à mettre en œuvre et que, s'il rétablissait une certaine équité dans le traitement des fonctionnaires, il rompait le principe de l'équité financière entre les Etats membres. Un système correcteur complexe a été mis en place dans un *Protocole additionnel du 6 juillet 1970*.

Le texte qui nous est soumis vise à plus de simplicité en mettant en place un système d'imposition interne, l'impôt sur le revenu étant perçu par l'organisation elle-même pour ce qui est des traitements qu'elle verse. Ce Protocole apporte des simplifications souhaitables en même temps qu'il renforce l'autonomie de l'organisation.

L'importance pratique de cette convention ne doit pas être sous-estimée. A cet égard, on indiquera à titre d'exemple que la compagnie nationale Air France paye annuellement environ *1.000 millions de francs de redevance de route pour l'ensemble de son trafic dans le monde. 60 % de cette somme sont perçus par Eurocontrol.* L'importance de ce chiffre s'explique, il est vrai, en partie par le fait que les taxes et redevances diverses ne sont pas perçues dans tous les pays et que c'est en Europe que leur montant est le plus élevé.

A titre d'indication, on notera que le Trésor français a encaissé, en contrepartie des services rendus par le contrôle aérien français, 407 millions de francs en 1980, 564 millions de francs en 1981 et 820 millions de francs en 1982 (prévision). Les coûts du service de contrôle sont moins élevés en France que chez nos partenaires.

## DEUXIÈME PARTIE

### LES GRANDES LIGNES DES TROIS ACCORDS SOU MIS A VOTRE APPROBATION

Nous serons très brefs sur ce point qui n'implique guère de commentaires en complément de l'exposé des motifs à la fois synthétique et détaillé qui accompagne le projet de loi qui nous est soumis.

#### **I. — LE PROTOCOLE DU 12 FÉVRIER 1981 AMENDANT LA CONVENTION INTERNATIONALE DE COOPÉRA- TION POUR LA SÉCURITÉ DE LA NAVIGATION AÉRIENNE « EUROCONTROL » DU 13 DÉCEMBRE 1960**

Ce Protocole précise et définit le champ d'action de l'organisation après l'expiration de la Convention de 1960 le 1<sup>er</sup> mars 1983.

Selon ce protocole, *les tâches d'étude et de coordination d'Eurocontrol sont renforcées. L'organisation conserve en outre la possibilité d'exercer, à la demande des Etats membres ou d'Etats tiers, des responsabilités opérationnelles directes.*

Cependant, la réorientation des fonctions de l'organisation tend à privilégier le rôle d'étude de l'organisation.

C'est ainsi que l'article 11 qui précise les tâches de l'organisation mentionne notamment l'analyse des besoins futurs du trafic aérien et des nouvelles techniques requises pour répondre à ces besoins ; l'élaboration des objectifs communs à long terme en matière de navigation aérienne ; la coordination des plans nationaux à moyen terme pour aboutir à l'établissement d'un plan commun pour les services et installations de la circulation aérienne dans le cadre des objectifs à long terme ; la promotion des politiques communes en matière de systèmes de navigation aérienne et au sol ; la coordination des programmes de recherches ; l'établissement et la perception des redevances imposées aux usagers des services de la navigation aérienne ; la mise en œuvre, pour le compte des parties contractantes ou des Etats tiers intéressés, d'un système international de gestion des courants de trafic.

L'organisation peut, en outre, être chargée par un ou plusieurs Etats membres d'assister ces Etats dans des *tâches spécifiques* allant de la conception à l'exploitation d'installations et services de navigation aérienne.

Elle peut enfin fournir ses services à des Etats non membres, des Accords entre les intéressés et Eurocontrol précisant les modalités de l'action de l'organisation dans ce domaine.

Le Protocole *renforce les privilèges et immunités de l'organisation*, traduisant ainsi la volonté des Etats membres de doter cette organisation des moyens juridiques adéquats pour remplir sa mission. *Il consacre le régime propre de prévoyance sociale de l'organisation*. C'est ainsi que les membres du personnel seront exemptés de toute contribution obligatoire aux organismes nationaux de prévoyance.

L'article 7 du Protocole souligne le caractère *interétatique* que prend l'organisation. Les décisions importantes sont prises à l'unanimité et il est expressément prévu qu'un Etat membre pourra y déroger pour des raisons impératives d'intérêt national. Quant aux décisions relatives au fonctionnement interne de l'organisation, elles sont prises à la double majorité des Etats membres et des suffrages pondérés en fonction de leur contribution annuelle au budget de l'organisation.

Une annexe modifie les conditions de financement de l'organisation alors que les contributions des Etats étaient calculées proportionnellement à leur produit national brut, ce dernier facteur ne joue plus qu'à concurrence de 30 % de la contribution annuelle, le surplus étant calculé proportionnellement à l'importance de l'assiette des redevances de route de chaque Etat membre.

Cette nouvelle formule de répartition permet de tenir compte non seulement de la capacité contributive de chaque Etat, représentée par son produit national brut, mais aussi par l'importance de la circulation aérienne dans son espace aérien.

Toutefois, il est prévu qu'en aucun cas la contribution d'un Etat ne puisse dépasser 30 % du montant des contributions de l'ensemble des Etats membres.

## II. — L'ACCORD MULTILATÉRAL RELATIF AUX REDEVANCES DE ROUTE DU 12 FÉVRIER 1981 MODIFIANT L'ACCORD DU 18 SEPTEMBRE 1970

On l'a indiqué, les sept Etats membres d'Eurocontrol ont signé, le 18 septembre 1970, un Accord par lequel ils s'engageaient dans une politique commune pour l'établissement des redevances perçues en contrepartie de l'usage par les compagnies aériennes des installations et des services de navigation aériens.

Les Etats membres d'Eurocontrol, auxquels se sont joints quatre pays tiers, l'Autriche, la Suisse, le Portugal et l'Espagne, ont, par ailleurs, confié à Eurocontrol le soin de percevoir, en leur nom, auprès des compagnies, les redevances établies dans le cadre de l'Accord multilatéral. Ce transfert s'est effectué par une série d'accords bilatéraux entre les Etats et Eurocontrol.

L'Accord qui nous est soumis simplifie et renforce ce système.

1. *Un seul et unique accord* remplace la série d'accords bilatéraux.

2. Les Etats parties conviennent de *dépasser le stade de la coordination pour atteindre à la création d'un système commun* d'établissement et de perception des *redevances de route*. L'objectif poursuivi est une unification des conditions d'application et des méthodes des redevances. Eurocontrol est chargé de cette mission.

3. *La perception des redevances est confiée à Eurocontrol dont les moyens juridiques de recouvrement sont renforcés*. C'est ainsi, par exemple, que le *recouvrement forcé* peut avoir lieu à l'initiative d'Eurocontrol.

L'Accord organise enfin les conditions dans lesquelles les décisions rendues dans les Etats contractants seront reconnues et exécutées dans les autres Etats selon une *procédure simplifiée*. Il comporte à cet égard une innovation importante puisque cette procédure sera applicable non seulement *aux décisions juridictionnelles mais aussi aux décisions administratives*.

### III. — LE PROTOCOLE DU 21 NOVEMBRE 1978 PORTANT MODIFICATION DU PROTOCOLE ADDITIONNEL DU 6 JUILLET 1976 A LA CONVENTION INTERNATIONALE DE COOPÉRATION POUR LA SÉCURITÉ DE LA NAVIGATION « EUROCONTROL »

Le Traité du 13 décembre 1960 instituant Eurocontrol ne comportait aucune disposition relative à la rémunération des personnels de l'organisation. Dès lors, ces derniers étaient assujettis à l'impôt sur le revenu à leur lieu d'affectation, d'où des inégalités.

Ces inconvénients ont, en partie, été palliés par le *statut du personnel de 1963* qui a mis en place un système de coefficient d'ajustement visant à moduler, par pays, la rémunération brute des fonctionnaires de l'organisation. *L'égalité entre les fonctionnaires* de l'organisation était ainsi à peu près rétablie.

Mais le principe de *l'égalité financière entre les Etats membres* était battu en brèche. C'est la raison pour laquelle un *Protocole additionnel signé le 6 juillet 1970* a prévu que l'Etat, percepteur d'impôt sur les rémunérations versées aux fonctionnaires de l'organisation, rembourse à celle-ci un montant aussi proche que possible du total des impôts ainsi perçus, les sommes reversées étant affectées en recette au budget de fonctionnement.

La mise en œuvre effective d'un tel système s'est avérée complexe pour des raisons fort bien expliquées dans l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Le Protocole additionnel signé le 21 novembre 1978 qui vous est soumis vise à remédier à ces difficultés en établissant un *système d'impôt interne, l'organisation prélevant elle-même un impôt sur les revenus qu'elle verse*. Votre Rapporteur se félicite de ces dispositions qui renforcent l'équité entre les fonctionnaires de l'organisation et entre les Etats parties, tout en affirmant l'autonomie de gestion d'Eurocontrol.

Il est à noter qu'Eurocontrol emploie 1.100 personnes. 530 fonctionnaires sont affectés aux centres de Maastrich et de Karlsruhe et 570 sont affectés à l'agence proprement dite et sont donc pour la plupart à Bruxelles. 180 de ces personnels sont en France au centre de Brétigny. Un tiers des effectifs de l'agence est de nationalité française.

## LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Au terme de cette étude, votre Rapporteur est perplexe à l'égard de l'ensemble de textes qui nous est soumis.

- Cela d'abord, pour des *raisons de forme*.

Il lui apparaît, en premier lieu, *anormal*, et pour tout dire contraire au texte et à l'esprit de l'article 53 de la Constitution, que le Gouvernement soumette à l'approbation du Parlement par un projet de loi unique trois textes qui, quoique traitant tous plus ou moins directement de l'organisation Eurocontrol, sont de nature différente et impliquent chacun une approbation parlementaire distincte. Cette remarque paraît d'autant plus justifiée que, si deux de ces textes paraissent opportuns à votre Rapporteur, le premier d'entre eux, qui marque un recul dans l'organisation du contrôle aérien à l'échelon européen, le paraît moins.

Il apparaît, en second lieu, que ce texte, le Protocole amendant la Convention du 13 décembre 1960, entérine, en fait, des modifications profondes de cette Convention, qui sont intervenues sans information ni approbation du Parlement. Un texte soumis à l'approbation parlementaire a ainsi été profondément modifié sans information ni, a fortiori, autorisation formelle de l'autorité constitutionnelle habilitée à en autoriser l'entrée en vigueur.

Cette atteinte à la règle dite du « parallélisme des formes », essentielle dans notre droit public, ne nous apparaît pas conforme à la Constitution.

- *Sur le fond*, votre Rapporteur a bien compris que le Protocole du 12 février 1981 amendant la Convention du 13 décembre 1960 s'inscrivait dans un contexte plus général de surveillance des coûts de certaines organisations internationales et de renationalisation de certaines données du transport aérien. Ce mouvement n'est pas propre à la France et les innovations techniques en limitent certaines conséquences défavorables. Il n'en reste pas moins que les nouvelles missions de recherche et de coordination confiées à Eurocontrol et qui peuvent permettre à cette organisation d'affirmer utilement son rôle masquent mal un recul au regard des ambitions initiales de 1960. Même si ce recul est dans l'air du temps, votre Rapporteur le déplore.

Il ne peut, en revanche, qu'approuver les améliorations apportées par l'Accord relatif aux redevances de route du 12 février 1981 ainsi que par le Protocole du 21 novembre 1978 portant modification du Protocole additionnel du 6 juillet 1970 et également par certaines dispositions du Protocole du 12 février 1982.

## **LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION**

Sur la proposition de votre Rapporteur et après intervention du Président, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées s'est, au cours de sa séance du mercredi 29 septembre 1982, prononcée pour l'autorisation de la ratification des trois accords faisant l'objet du présent projet de loi.

## PROJET DE LOI

*(Texte présenté par le Gouvernement.)*

### Article premier.

Est autorisée la ratification du Protocole amendant la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol » du 13 décembre 1960, ensemble un Accord multilatéral relatif aux redevances de route, signés à Bruxelles le 12 février 1981 dont les textes sont annexés à la présente loi (1).

### Art. 2.

Est autorisée la ratification du Protocole portant modification du Protocole additionnel à la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol », signé à Bruxelles le 21 novembre 1978 dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir les textes annexés au document Sénat n° 410 (1981-1982).