

N° 348

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 2004

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 du **protocole relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol » du 13 décembre 1960, telle qu'amendée à plusieurs reprises et coordonnée par le protocole du 27 juin 1997, fait à Bruxelles le 8 octobre 2002,***

Par M. André ROUVIÈRE

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, président ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Bernard Mantienné, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^e législ.) : 1015, 1425 et T.A. 265

Sénat : 253 (2003-2004)

Traités et conventions .

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'organisation européenne pour la sécurité et la navigation aérienne « Eurocontrol », fondée en 1960 par six pays européens (Allemagne, Belgique, France, Grande-Bretagne, Luxembourg et Pays-Bas), a été profondément renouvelée et actualisée au fil des années. Ces évolutions ont été rassemblées et synthétisées dans une convention ratifiée en 2002 par le Parlement français.

Forte aujourd'hui de trente-deux Etats membres, Eurocontrol dispose d'une expertise technique sur laquelle la Communauté européenne a souhaité s'appuyer en adhérant directement à cet organisme. Cette décision a été prise par le Conseil européen du 17 juin 1997 et se traduit, sur le plan législatif, par le présent protocole.

Ce texte renforce les capacités de coordination en matière d'aviation civile entre les Etats membres dévolues à la Communauté européenne, et facilite ainsi l'application des quatre règlements européens récemment adoptés, et conduisant à l'instauration d'un « Ciel unique européen ».

I. L'ADHÉSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE A « EUROCONTROL » LUI PERMETTRA DE BÉNÉFICIER DES COMPÉTENCES TECHNIQUES DE CETTE ORGANISATION

L'augmentation régulière de la densité du trafic aérien survolant l'Europe¹ -le nombre de vols annuels ont plus que doublé depuis 1980, en passant de 1,022 million en 1980 à 2,5 millions en 2001- **a été gérée de façon maîtrisée grâce aux services techniques d'Eurocontrol.** Pour renforcer encore la coordination en matière d'aviation civile entre les Etats membres de l'Union européenne, il a été décidé de s'appuyer sur cette compétence, et de permettre l'adhésion directe de la Communauté européenne à Eurocontrol, en plus de celles de ses Etats membres. Il faut relever qu'à la date de rédaction de ce rapport -juin 2004- Eurocontrol comptait trente-deux membres², auxquels s'ajoutera prochainement la Pologne, dont l'adhésion est en cours de négociation.

Après l'adhésion polonaise, l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne feront partie d'Eurocontrol, à l'exception des trois Etats baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie). Ces derniers sont, pour l'instant, uniquement membres de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), qui est une instance de concertation entre Etats, mais pas de coordination des normes techniques inhérentes à l'aviation civile. Il est donc souhaitable qu'ils rejoignent Eurocontrol.

L'intérêt que présente l'adhésion à Eurocontrol de la Communauté européenne, même limitée à 22 de ses membres, est tel qu'une application immédiate de ses conséquences a été décidée par le Conseil européen du 14 juin 2002, et acceptée par les organes dirigeants d'Eurocontrol.

Cette adhésion permet, en effet, aux services de la Communauté européenne de s'appuyer sur les compétences techniques des organes d'Eurocontrol. Cet appui, qui ne sera sollicité que dans le cadre des compétences exclusives dévolues à la Communauté européenne en matière de sécurité de la navigation aérienne, se révèle particulièrement opportun avec l'adoption des règlements visant à instaurer un « **ciel unique européen** ».

Ces textes ont été définitivement adoptés le 28 janvier dernier par le Parlement européen, et, le 2 février, par le Conseil. Ils ont pour effet principal de **créer une région unique d'informations de vol, se substituant aux espaces nationaux. Cette région unique regroupe les informations aéronautiques nationales, et assure ainsi leur coordination.**

¹ Voir le rapport n° 42 (2002-2003) sur le protocole actualisant l'organisation Eurocontrol

² Liste en annexe du présent rapport

La Commission européenne doit établir le découpage de cette région en blocs « fonctionnels », qui seront déterminés en fonction de leur efficacité pour la gestion du trafic, et non plus en fonction des frontières nationales. Cette faculté lui permettra d'établir de nouvelles routes aériennes, dont le tracé sera plus direct.

Pour prendre ces mesures, qui lui ont été déléguées par les Etats membres, la Commission est assistée d'un « Comité du Ciel Unique » composé de deux représentants par Etat membre, qui fera expertiser par les techniciens d'Eurocontrol l'ensemble des décisions prises par la Commission.

Le présent accord organise donc les modalités de cette coopération entre la Communauté européenne et Eurocontrol, en précisant notamment qu'elle n'entraînera pas de nouvelles dépenses, Eurocontrol restant uniquement financé par ses Etats membres et ses recettes propres.

II. CETTE ADHÉSION FACILITERA LA MISE EN ŒUVRE DU « CIEL UNIQUE EUROPÉEN »

L'instauration du « **ciel unique européen** » vise à rationaliser les routes aériennes attribuées aux vols civils.

Cette organisation devrait conduire à une sécurité accrue dans l'harmonisation des vols, par la détermination de systèmes interopérables, utilisés par les prestataires de services de navigation aérienne ; elle devrait aussi réduire certaines sources de retards, qui affectent les vols de façon croissante, avec de notables incidences économiques.

Quant à l'impact sur les possibilités accordées aux vols militaires, il sera pris en compte par la création, au sein de la structure rénovée d'Eurocontrol, d'un comité permanent d'interface civile-militaire, dont les avis sont consultatifs. Cette nouvelle organisation, adoptée en 1997 par les Etats membres et ratifiée en 2002 par le Parlement français, entrera en vigueur quand tous les Etats membres d'Eurocontrol auront procédé à cette ratification.

Pour remplir ses missions, Eurocontrol dispose de contributions de ses Etats membres, dont le montant est calculé en fonction du PIB, et des services rendus par l'organisation à chacun d'eux, dites « redevances de route ». Ces services sont constatés et déclarés par chacun de ces Etats à Eurocontrol.

Ce budget s'élevait en 2003 à 485 millions d'euros.

L'adhésion de la Communauté européenne n'entraînera pas de modification dans le programme de travail d'Eurocontrol, et ne sera donc pas accompagnée d'un financement spécifique et supplémentaire, comme en prend acte **l'article 4** du protocole.

Celui-ci prévoit, dans son **article premier**, l'adhésion de la Communauté européenne à Eurocontrol pour l'exercice des compétences qui lui sont déléguées par les Etats. Les **articles 2 et 3** déterminent la compétence géographique et fonctionnelle de la Communauté adhérente, complétée par une mention sur le différend existant entre la Grande-Bretagne et l'Espagne à propos de Gibraltar. Les **articles 5 et 6** organisent les modalités du vote de la Communauté au sein des organes d'Eurocontrol, dans les limites de sa compétence, et le respect des droits des Etats membres de la Communauté pour les compétences qui restent nationales. La Communauté détiendra, dans le premier cas, les voix cumulées des Etats, qui reviendront à chacun dans le second cas.

L'**article 7** précise que les compétences déléguées par les Etats à la Communauté font l'objet d'une déclaration écrite, et sont susceptibles d'évoluer ultérieurement. Elles seront alors notifiées selon les mêmes formes. Cette déclaration prend acte de l'absence actuelle de compétence de la Communauté en matière de sécurité et de défense nationales.

L'**article 8** organise les modalités de règlement des différends ; les **articles 9 à 12** prévoient les possibilités d'adhésion de nouveaux membres à Eurocontrol.

CONCLUSION

Avec l'adoption des quatre règlements instaurant le « ciel unique européen », la Communauté s'est dotée de nouvelles compétences en matière d'aviation civile, qu'elle n'a pas les capacités techniques d'exercer de façon satisfaisante. Cette difficulté a été résolue par l'adhésion de la Communauté elle-même, en plus de ses Etats membres, à l'organisation spécialisée Eurocontrol.

Ce rapprochement entre ces deux institutions devrait être mutuellement bénéfique, et contribuer à résoudre les nombreux problèmes rencontrés par l'aviation civile contemporaine.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 16 juin 2004, la commission a procédé à l'examen du présent rapport.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin a souhaité avoir la confirmation que seule la partie Sud de l'île de Chypre est impliquée dans le présent accord. Il s'est par ailleurs enquis de l'existence éventuelle d'une coordination entre les différentes aviations militaires européennes et les services d'Eurocontrol, s'interrogeant par ailleurs sur la vocation de cette organisation à s'élargir encore. A ce propos, il s'est étonné que les trois pays baltes qui avaient récemment rejoint l'Union européenne ne soient pas membres d'Eurocontrol.

M. André Dulait, président, a évoqué l'unification des statuts des contrôleurs aériens au sein de l'espace européen, qui relèvent parfois de l'autorité militaire ou parfois des autorités civiles, et s'est interrogé sur l'éventuelle vocation d'Eurocontrol à permettre cette unification.

M. Robert Del Picchia a souhaité connaître le mécanisme qui conduisait les compagnies aériennes n'appartenant pas à Eurocontrol à rémunérer les services de cette organisation lorsqu'elles survolent l'espace aérien européen.

En réponse, M. André Rouvière, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

- en effet, seule la partie Sud de l'île de Chypre, membre de l'Union européenne depuis le 1er mai dernier, est impliquée dans le présent accord ;

- la convention d'actualisation d'Eurocontrol, ratifiée par le Parlement français en 2002, a notamment créé un comité permanent d'interface civile/militaire, associant les représentants des aviations civiles et de défense, qui permet d'harmoniser les besoins de chacune d'entre elles ;

- les pays baltes ont naturellement vocation à rejoindre Eurocontrol, dans l'avenir. Le caractère récent de leur adhésion à l'Union européenne, comme l'exiguïté de leur espace aérien respectif, et la modicité de leurs ressources publiques, constituent les éléments principaux qui les ont conduits à ne pas le faire jusqu'à présent ;

- le travail d'Eurocontrol vise à harmoniser les informations fournies par les différents contrôleurs aériens, quel que soit leur statut ;

- les compagnies aériennes survolant l'espace aérien européen versent leurs « droits de route » soit à Eurocontrol, si leur Etat de rattachement en est membre, soit directement aux Etats survolés, dans les autres cas.

La commission a ensuite **adopté le projet de loi.**

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification du protocole relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol » du 13 décembre 1960, telle qu'amendée à plusieurs reprises et coordonnée par le protocole du 27 juin 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1015 (2003-2004).

ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT¹

Etat du droit et situation de fait existant et leurs insuffisances

L'organisation Eurocontrol compte à présent 31 Etats membres dont les 15 Etats de l'Union européenne. Elle joue un rôle prépondérant dans le domaine de la navigation aérienne en Europe, à la fois pour l'harmonisation technique entre États, la gestion des flux de trafic, la définition des réseaux de routes aériennes, la coordination, et la coopération pour réaliser divers systèmes de navigation aérienne, soit exploités en commun, soit développés conjointement et exploités séparément par les services des Etats. Eurocontrol collecte également, pour le compte des Etats contractants, les redevances pour services de contrôle en route auprès des exploitants d'aéronefs, essentiellement des transporteurs aériens. L'Organisation possède aussi un centre de formation à Luxembourg et un centre expérimental à Brétigny-sur-Orge. Elle a construit, elle développe et elle exploite le centre de contrôle en route de Maastricht, qui contrôle l'espace aérien en haute altitude au-dessus de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg, ainsi que du Nord de l'Allemagne, à la demande de ces Etats.

Toutes les principales améliorations opérationnelles du système de gestion du trafic aérien à l'échelle européenne sont dues à la coopération des Etats au sein de cette organisation. C'est grâce à ses réalisations, en conjonction avec les efforts nationaux, que les capacités du système de contrôle aérien ont pu être augmentées considérablement au cours des dernières années.

L'Agence Eurocontrol dispose pour 2003 d'un budget de 485 millions d'euros pour les tâches communes (hormis le centre de Maastricht).

La modification de la convention Eurocontrol intervenue par un protocole signé à Bruxelles le 27 juin 1997, qui a été approuvé à titre national par la France, a prévu notamment la possibilité de cette adhésion de la Communauté. Cette adhésion répond à une décision de principe du Conseil européen du 17 juin 1997.

II – Bénéfices escomptés :

L'adhésion de la Communauté européenne à Eurocontrol présente plusieurs avantages. D'une part, elle entraînera l'application plus uniforme, par les Etats membres de la Communauté, des décisions prises par Eurocontrol, grâce aux mécanismes communautaires. D'autre part, la

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

contribution de la Communauté aux travaux d'Eurocontrol évitera des duplications d'initiatives entre ces deux organisations, et de ce fait des complications juridiques pour les Etats membres de la Communauté.

Plus particulièrement, c'est en considération de cette adhésion que, dans le cadre des règlements communautaires « ciel unique européen » en cours d'adoption, la Commission européenne, pour les mesures d'application qui lui seront déléguées, fera appel à l'expertise ainsi qu'aux mécanismes de travail et de consultation d'Eurocontrol, pour toutes les affaires entrant dans le champ de compétence de cette organisation, sauf cas particulier. Ce mécanisme garantira à la fois la pérennité du rôle d'Eurocontrol, et une utilisation optimale des ressources économiques et humaines employés au niveau européen.

La Commission européenne coordonnera les Etats membres lors des travaux de l'organisation. Elle parlera en leur nom pour toutes les affaires pour lesquelles la Communauté européenne aura acquis une compétence exclusive, en application notamment des futurs règlements « ciel unique européen ». Une déclaration de compétence de la Communauté est jointe à l'acte final de la conférence diplomatique du 8 octobre dernier.

** en matière d'emploi :*

L'entrée en vigueur du protocole ne devrait pas avoir d'effet direct sur l'emploi. Cependant, indirectement, elle peut aboutir à la création d'emplois supplémentaires en France, notamment au Centre expérimental Eurocontrol de Brétigny sur Orge, par l'élargissement de ses travaux d'études et de recherche, grâce à des actions, voire à des fonds communautaires supplémentaires.

** en matière d'intérêt général :*

L'adhésion de la Communauté européenne à cette organisation, qui regroupe l'ensemble des pays européens, à l'exception des Etats périphériques que sont la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine, représente un message politique fort d'unité.

De plus, cette adhésion contribue à la consolidation juridique de l'organisation Eurocontrol. La vitalité de cette organisation sera renforcée par l'adhésion de la Communauté européenne et les synergies nouvelles représenteront un vecteur de l'influence de la Communauté européenne, et plus spécialement de la France, dans le domaine de l'aviation.

Comme indiqué plus haut, il devrait en découler une plus grande harmonisation dans l'application des décisions prises au sein d'Eurocontrol entre les Etats membres du fait de cette adhésion. Les services français en attendent en particulier une augmentation du niveau de sécurité pour la navigation aérienne en Europe, étant précisé que certaines procédures

appliquées en France en matière de sécurité ne se retrouvent pas au même niveau dans d'autres Etats. La réglementation imposée pour la circulation des aéronefs n'en sera également que plus homogène. De fait, ces deux exemples figurent aussi dans les actions prévues dans les projets de règlements communautaires « ciel unique européen » en cours d'adoption.

** en matière financière :*

Le protocole prévoit que la Communauté européenne ne contribuera pas au budget d'Eurocontrol, qui restera donc exclusivement financé par les Etats membres et les recettes propres de l'organisation, étant admis que l'adhésion de la Communauté n'aurait sur les dépenses que des conséquences négligeables.

A titre indicatif, le poids des contributions de la France à ce budget ne représente qu'environ 8 % des redevances de route à la charge des transporteurs aériens. La part de ce poids dans le taux unitaire, exprimé en valeur absolue, est stable depuis plusieurs années, et ne devrait pas augmenter dans les cinq prochaines années, selon les projections disponibles.

** de simplification des formalités administratives :*

Sans objet.

** de complexité de l'ordonnancement juridique*

Le présent projet de loi ne modifie pas l'ordre juridique des décisions prises par l'organisation et liant les Etats contractants ; seules les modalités d'adoption de ces décisions évolueront, le droit d'expression et plus particulièrement les droits de vote des Etats membres de la Communauté européenne pouvant, dans un certain nombre de cas qui ira croissant, être exercés par la Commission européenne. Celle-ci détiendra alors le nombre de voix cumulées des Etats membres pris individuellement au sein de l'organisation. A cet égard, il est rappelé que les décisions sont acquises par un système de double majorité : l'un en nombre d'Etats, l'autre en voix des Etats (la France détenant actuellement 11 voix sur 95).

L'adhésion de la Communauté à Eurocontrol n'entraîne pas, par elle-même, de mesure directe autre que celles nécessaires à la ratification du protocole d'adhésion.

Indirectement, elle peut entraîner des mesures communautaires particulières s'inscrivant dans la synergie recherchée entre Eurocontrol et la Communauté. Parmi ces mesures, certaines pourraient éventuellement revêtir selon les cas un caractère législatif. Toutefois, la nature de police administrative de la gestion de la navigation aérienne veut que la plupart des mesures prises ont une nature réglementaire.

Dans ces conditions, et compte tenu de la perspective de l'adoption par la Communauté européenne d'un ensemble de règlements relatifs à la gestion du trafic aérien, cette adhésion est évidemment opportune en termes d'ordonnancement juridique, au niveau des engagements internationaux de la France.

ANNEXE II - COMMUNIQUÉ DE PRESSE D'EUROCONTROL

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

29 avril 2004

L'Égypte délègue à EUROCONTROL la facturation et la perception des redevances de navigation aérienne

Bruxelles, Belgique – EUROCONTROL et l'Égypte ont signé hier un accord en vertu duquel EUROCONTROL sera responsable de la facturation et de la perception de redevances de navigation aérienne pour le compte de l'Égypte.

Le Service central des redevances de route d'EUROCONTROL (SCRR) est actuellement responsable de la perception et du reversement de redevances de route, dont le montant annuel atteint près de 5 milliards d'euros, pour le compte de ses 32 États membres.

EUROCONTROL a par ailleurs conclu avec sept États tiers des accords bilatéraux relatifs aux redevances de navigation aérienne. De par l'accord bilatéral signé hier par le Président-Directeur général de la Société nationale égyptienne de services de navigation aérienne, M. Mahmoud El Schanabari, et le Directeur général d'EUROCONTROL, M. Víctor M. Aguado, l'Égypte est à présent le deuxième État d'Afrique du Nord à faire appel aux services de facturation et de perception d'EUROCONTROL, après le Maroc, qui a signé un accord similaire en janvier 2001.

“Nous nous réjouissons que l'Égypte ait décidé de confier à EUROCONTROL la perception de ses redevances de navigation aérienne,” a déclaré Víctor M. Aguado, Directeur général d'EUROCONTROL. “Cet accord marque en effet une étape importante sur la voie du renforcement de la coopération et de la cohérence entre les systèmes de contrôle de la circulation aérienne d'Europe et d'Afrique du Nord, et pourrait procurer des avantages en termes d'efficacité économique au système de cette dernière région.”

Ce sont environ 15.000 vols de près de 360 compagnies différentes qui empruntent chaque mois l'espace aérien égyptien. L'accord bilatéral prendra effet le 1^{er} juin 2004. Le SCRR a vu le jour en 1971. Pour le compte des États membres et de pays tiers qui ont signé un accord bilatéral, il gère un système régional harmonisé de redevances de route, fondé sur la perception d'une redevance unique par vol. Les montants perçus par le SCRR sont reversés aux États à un rythme hebdomadaire. Ils servent à financer les coûts supportés par lesdits États au titre des services de route fournis aux usagers de l'espace aérien.

EUROCONTROL, Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne, oeuvre avant tout à l'édification d'un système paneuropéen homogène de gestion de la circulation aérienne (ATM), qui répond pleinement à l'augmentation continue du trafic aérien dans le respect des impératifs de sécurité maximale, de réduction des coûts et de préservation de l'environnement.

EUROCONTROL compte 32 États membres : l'Albanie, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Luxembourg, Malte, la Moldavie, Monaco, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume Uni, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie.

Par ailleurs, le 8 octobre 2002, les États membres et la Communauté européenne ont signé un Protocole relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention EUROCONTROL révisée. Dans l'attente de son entrée en vigueur après ratification par toutes les Parties, certaines des dispositions de ce Protocole sont déjà appliquées à titre provisoire.