

N° 6303²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

portant approbation 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, fait à Bruxelles, le 2 décembre 2010

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

(30.11.2011)

La Commission se compose de: M. Fernand BODEN, Président; M. Marc SPAUTZ, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Eugène BERGER, Lucien CLEMENT, Fernand DIEDERICH, Mme Marie-Josée FRANK, M. Paul HELMINGER, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Marcel OBERWEIS et Serge URBANY, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 4 juillet 2011 par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 15 novembre 2011.

En date du 19 juillet 2011 la Commission du Développement durable a désigné M. Marc Spautz comme rapporteur du projet de loi sous objet.

Lors de sa réunion du 24 novembre 2011, la Commission a fait une analyse du texte et de l'avis du Conseil d'Etat.

Le présent rapport a été adopté en date du 30 novembre 2011.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet sous avis se propose d'approuver un traité qui est basé sur le concept du bloc d'espace aérien fonctionnel „Functional Airspace Block“ (FAB) qui consiste à repérer des éléments déterminants pour développer la coopération entre prestataires de services de navigation aérienne afin d'améliorer les performances et de créer des synergies.

En effet, l'objectif du Ciel unique européen est de réorganiser la gestion du trafic aérien (ATM) en Europe sous la forme d'un réseau flexible, harmonisé et homogène, indépendant des frontières nationales et constitué de blocs d'espace aérien fonctionnels (FAB). Pour créer ce nouveau réseau ATM européen et obtenir plus de capacité, de sécurité et plus d'efficacité économique, les Etats membres de l'UE doivent créer ces blocs d'espace aérien fonctionnels (FAB) (règlement (CE) 551/2004 sur l'espace aérien). Les FAB doivent être basés sur les besoins opérationnels, intégrer les espaces aériens civils et militaires, sans tenir compte des frontières nationales. Un FAB se justifie par la valeur ajoutée globale

qu'il apporte, notamment l'utilisation optimale des ressources financières, techniques, environnementales et humaines.

Le premier paquet législatif pour la réalisation du „Ciel Unique Européen“ a été adopté en 2004. Les Etats membres de la Communauté européenne ont engagé la restructuration de leur espace aérien en blocs d'espace aérien fonctionnels, avec pour objectif une gestion de l'espace aérien plus intégrée. En particulier, la définition des routes et la fourniture des services ne seraient plus contraintes par les frontières nationales.

Le second paquet du „Ciel Unique Européen“ renforce le concept des FAB et prévoit leur mise en œuvre au plus tard le 4 décembre 2012. Ces dernières années, neuf initiatives ont été lancées en vue de créer des FAB en Europe, parmi lesquelles le FAB „Europe Central“ (FABEC).

L'espace aérien des pays signataires du traité accueille 55% de tout le trafic aérien européen et il est de loin le plus important d'Europe. Sa position géographique en fait la charnière dans la future réorganisation de l'espace aérien et de la gestion du trafic aérien en Europe.

La Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas, rejoints ensuite par la France et la Suisse, avaient décidé de lancer, en juillet 2006, une étude de faisabilité d'un FAB dans l'espace aérien de ces pays. Ce projet impliquait les autorités civiles et militaires et les fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP). Cette étude a livré ses conclusions fin juin 2008. Le rapport final a mis en évidence non seulement la faisabilité du projet mais aussi la nécessité de le concrétiser.

Ainsi, les six Etats signataires, en tenant compte des conclusions de l'étude de faisabilité sur le FAB mentionnée ci-dessus et de l'analyse coûts-avantages afférente, ont décidé de préparer conjointement l'édification et la mise en œuvre d'un FAB englobant l'espace aérien relevant de la responsabilité des six Etats, ainsi que d'intensifier leurs activités en vue de finaliser un accord-cadre relatif au FAB „Europe centrale“ (FABEC).

Pour réaliser les objectifs définis pour les FAB dans le cadre du Ciel unique, le système actuel des services de navigation aérienne devrait évoluer au sein du FABEC, vers un système harmonisé, transparent et progressivement intégré.

Toutefois, la souveraineté des six Etats dans leur espace aérien national ne devrait pas être remise en question. Chaque Etat demeurerait compétent pour les questions telles que la surveillance, la sûreté et les aspects militaires dans son espace aérien national.

Les prérogatives des six Etats dans les domaines de la surveillance, de la sûreté et de la défense aérienne devraient donc être préservées à tout moment et en tout lieu au sein du FABEC.

Les signataires entendent faire en sorte que les buts à atteindre et les objectifs de performance du FABEC portent sur les domaines suivants:

- sécurité;
- viabilité environnementale;
- capacité;
- efficacité économique;
- efficacité des vols;
- efficacité des missions militaires.

Deux de ces objectifs méritent d'être analysés de plus près.

Sécurité

La sécurité est le domaine de prédilection dans la gestion du trafic aérien. Avec la réalisation du projet FABEC, le haut niveau actuel de sécurité sera maintenu malgré la croissance du volume de trafic aérien.

Viabilité environnementale

L'efficacité des vols sera améliorée. Par ailleurs, le FABEC rend les vols plus écologiques. L'étude de faisabilité indique un potentiel de réduction de carburant consommé par vol de 72 kg par rapport à la situation actuelle. Ceci est équivalent à une réduction d'émission par vol de 226 kg de CO₂ et de 0,7 kg de NO_x qui allégera par ailleurs les charges environnementales des transporteurs aériens.

Les Etats signataires du FABEC entendent veiller à ce que les partenaires sociaux soient tenus informés et consultés par les prestataires de services de navigation aérienne lors de l'avancement des travaux de mise en place du FABEC.

Les procédures de ratification requises dans les différents Etats devraient être lancées immédiatement après la signature de l'accord FABEC, de sorte que la ratification puisse être menée à terme aussi rapidement que possible pour être opérationnel le 4 décembre 2012 au plus tard.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES

La Haute Corporation constate que selon l'article 23 du Traité, les décisions du FABEC sont prises à l'unanimité des voix (paragraphe 2), et elles ne prennent effet à l'égard des Etats membres que deux mois après le jour de l'adoption de la décision, sauf si l'Etat membre informe le FABEC dans ce même délai que le consentement législatif national est requis avant d'être lié. Dans ce cas, la décision du FABEC ne sort ses effets que le premier jour après que le dernier Etat contractant à informé les autres Etats contractants que le parlement national a donné son accord (paragraphe 3).

L'article 23 peut donc se lire sous l'angle de vue soit d'une dévolution souveraine (paragraphe 2) soit de la théorie des clauses d'approbation anticipée (paragraphe 3).

Il est rappelé que la théorie des clauses d'approbation anticipée est régulièrement mise en avant dans le cadre d'amendements à des conventions, mais non pas dans le contexte de normes internationales dérivées comme en l'espèce. Ce genre d'approbation sans aval du législateur est considéré comme étant conforme à l'article 37 de la Constitution lorsque la portée de l'assentiment préalable est tracée avec une précision suffisante. Si tel n'est pas le cas, le texte international est à soumettre à l'approbation parlementaire. Considérer l'article 23 du traité sous examen sous cet aspect reviendrait à obliger le Gouvernement de bloquer le processus décisionnel du FABEC à chaque fois qu'une décision de cette institution internationale ne serait pas suffisamment circonscrite par le Traité, en la soumettant à l'approbation de la Chambre des députés.

Une telle approche risquerait de dénaturer les intentions des Etats signataires au traité en cause, qui visaient justement une plus grande harmonisation des systèmes de navigation aérienne actuels. Aussi le Conseil d'Etat plaide-t-il en faveur du mécanisme de la dévolution de puissance souveraine, telle que prévu par l'article 49*bis* de la Constitution, le FABEC possédant les caractéristiques d'une institution de droit international. Le Gouvernement pourra toujours faire valoir le droit, prévu au paragraphe 3 de l'article 23 du Traité, de soumettre les décisions du FABEC à l'appréciation de la Chambre des députés lorsque la portée politique de celle-ci le requiert.

Si la Chambre des députés retenait la solution de la dévolution de puissance souveraine, la loi d'approbation sous avis devrait être votée à une majorité qualifiée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

La Commission du Développement durable opte pour la théorie des clauses d'approbation anticipée et donne son accord au projet de loi sous revue.

*

IV. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Développement durable recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant approbation 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, fait à Bruxelles, le 2 décembre 2010

Article unique.– Est approuvé 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, fait à Bruxelles, le 2 décembre 2010.

Luxembourg, le 30 novembre 2011.

Le Rapporteur,
Marc SPAUTZ

Le Président,
Fernand BODEN