

Message

**concernant le protocole relatif à la version coordonnée du texte
de la Convention internationale de coopération pour la sécurité
de la navigation aérienne «EUROCONTROL»**

du 13 janvier 1999

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message et un projet d'arrêté fédéral concernant le protocole du 27 juin 1997 relatif à la version coordonnée du texte de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne «EUROCONTROL» du 13 décembre 1960, suite aux diverses modifications qui y ont été apportées, et vous proposons de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 janvier 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Condensé

Par le présent message, nous vous proposons d'adopter la nouvelle version de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne «EUROCONTROL» du 13 décembre 1960.

Le 27 juin 1997, les Etats membres d'EUROCONTROL ont signé le Protocole (du 27 juin 1997) relatif à la version coordonnée du texte de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne «EUROCONTROL» du 13 décembre 1960, suite aux diverses modifications qui y ont été apportées. A leur entrée en vigueur, les dispositions dudit protocole remplaceront celles de la Convention constitutive.

Le but de cette modification est de légaliser la mise en application d'une stratégie institutionnelle arrêtée en 1997 par les ministres européens des transports et devant permettre d'augmenter la capacité du contrôle aérien en Europe, ce qui s'impose de toute urgence.

Message

1 Partie générale 11 Situation initiale

La mission du service de la navigation aérienne consiste à garantir un écoulement sûr, régulier, efficace et économique du trafic aérien. L'espace aérien européen se caractérise par son exigüité et la densité élevée du trafic qui s'y déroule. La forte croissance de ce dernier au cours des décennies passées a nécessité d'augmenter la capacité du contrôle aérien. Pour pouvoir maîtriser cette expansion sur le plan européen, il a fallu créer une harmonisation aussi cohérente que possible entre les Etats. L'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne EUROCONTROL a été créée à cette fin en 1960. Le 31 décembre 1998, elle comptait 28 pays européens, dont la Suisse qui y a adhéré le 1^{er} juillet 1992.

La forte expansion du trafic aérien en Europe qui persiste depuis la fin des années 80 ainsi que la déréglementation qu'a connu récemment l'Union européenne font qu'EUROCONTROL n'est pas en mesure, dans sa forme actuelle, de concrétiser les mesures visant à augmenter la capacité de l'espace aérien. C'est dans cette optique que les ministres européens des transports ont pris, depuis 1988, diverses mesures pour répondre en particulier aux exigences des usagers demandant un système de navigation aérienne uniforme. En 1997, ils ont finalement mis en place une stratégie institutionnelle dans le domaine de la gestion du trafic aérien, en prévoyant comme base légale pour son application une révision de la Convention EUROCONTROL.

Dûment habilitée par le Conseil fédéral (décision du 16 juin 1997), la délégation suisse a signé le 27 juin 1997 le Protocole relatif à la version coordonnée du texte de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne «EUROCONTROL» du 13 décembre 1960 (ci-après dénommé Protocole de 1997), conformément aux diverses modifications qui y ont été apportées.

Le Protocole de 1997 entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2000 pour autant que tous les Etats parties à la Convention l'aient ratifié, accepté ou approuvé avant cette date. Si cette condition n'est pas remplie, il entrera en vigueur soit le 1^{er} juillet, soit le 1^{er} janvier qui suit la date de dépôt du dernier instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, selon que ce dépôt a eu lieu au cours du premier ou du second semestre de l'année (art. II, ch. 3, du Protocole). La Suisse ratifiera le Protocole.

A partir de son entrée en vigueur, le Protocole de 1997, qui contient la version coordonnée du texte de la Convention, remplacera la Convention internationale «EUROCONTROL» du 13 décembre 1960, modifiée par le Protocole du 6 juillet 1970, lui-même modifié par le Protocole du 21 novembre 1978, et amendée par le Protocole du 12 février 1981.

Dès l'entrée en vigueur du Protocole de 1997, le Protocole du 6 juillet 1970, tel que modifié par le Protocole du 21 novembre 1978 et par l'article XXXVIII du Protocole du 12 février 1981 est remplacé par l'Annexe III (intitulée «Dispositions fiscales») de la version coordonnée du texte de la Convention. L'entrée en vigueur du Protocole de 1997 entraînera par ailleurs l'abrogation de l'Accord multilatéral du 12 février 1981 relatif aux redevances de route, lequel sera remplacé par les disposi-

tions pertinentes de la version coordonnée de la Convention annexée au Protocole, y compris l'Annexe IV (intitulée «Dispositions relatives au système commun de redevances de route»).

12 Etat actuel de la Convention

La Convention EUROCONTROL a été signée le 13 décembre 1960 par six Etats européens, à savoir la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, le Luxembourg et les Pays-Bas. Elle visait principalement à organiser en commun les services de la circulation aérienne dans l'espace supérieur des Etats signataires. En outre, EUROCONTROL aurait pris en charge, pour les Etats qui l'auraient souhaité, le contrôle aérien dans tout ou partie de leur espace inférieur. Au vu des réticences exprimées par deux des plus grands Etats pour des raisons de souveraineté nationale, les Etats membres de l'époque ont limité l'application de la Convention en ce qui concerne les activités opérationnelles.

Cela a conduit les Etats membres à recentrer la Convention sur des activités d'étude, de recherche et de coordination, plutôt que sur des activités de contrôle aérien, tout en laissant à l'organisation la possibilité d'exercer des responsabilités opérationnelles directes à la demande expresse des Etats membres ou de pays tiers.

Le 12 février 1981, la Convention fut modifiée en conséquence. La diminution de facto du rôle opérationnel de l'organisation fut entériné, mais on en renforça les tâches de recherche et de suivi. Le principal objectif de la Convention modifiée fut désormais: «... de poursuivre et de renforcer la coopération entre les Etats dans le cadre d'EUROCONTROL, notamment par l'élaboration d'objectifs communs à long terme et de plans à moyen terme, en consultation avec les usagers des services de navigation aérienne, en vue d'assurer l'efficacité maximale au moindre coût de la fourniture des services de navigation aérienne». La nouvelle Convention prévoit en outre qu'il faudra élargir et renforcer la coopération en ce qui concerne la gestion des courants de trafic, et encourager les Etats intéressés à devenir membres de l'organisation. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1986. Au 31 décembre 1998, 28 Etats européens y avaient adhéré, dont la Suisse le 1^{er} juillet 1992.

13 Motifs d'une nouvelle modification de la Convention

L'expansion considérable du trafic aérien, qui persiste depuis la fin des années 80 en Europe, et la déréglementation de ce secteur dans l'Union européenne ont mis en lumière les limites de la coordination des systèmes européens de contrôle du trafic aérien. La coopération actuelle ne suffit plus pour accroître la capacité de l'espace aérien européen, accroissement rendu pourtant nécessaire par l'augmentation constante du trafic et, partant, par les retards de plus en plus fréquents qui en découlent.

Au vu de cette situation, les ministres des transports des 35 Etats qui étaient alors membres de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), et dont la Suisse assure actuellement la présidence, ont pris d'importantes initiatives. Ils ont lancé dès 1988 des initiatives énergiques d'envergure européenne pour, notamment, répondre à la demande des usagers de mettre en place un système uniforme de contrôle aérien en Europe. La même année, les ministres demandèrent l'aménagement d'une centrale de gestion des courants de trafic; en 1990, ils arrêtèrent une stratégie visant à l'harmonisation et à l'intégration opérationnelle des systèmes de contrôle du trafic

aérien en Europe et, en 1992, ils jetèrent les bases d'un futur système européen de gestion du trafic aérien, complété par une nouvelle stratégie visant à améliorer la gestion du trafic aérien au voisinage des aéroports; à l'heure actuelle, EUROCONTROL a concrétisé ces mesures.

Le 14 février 1997, les ministres des transports de la CEAC ont adopté, à l'occasion de la réunion de Copenhague, une stratégie institutionnelle pour la gestion de la circulation aérienne en Europe et sont convenus d'un plan d'action visant à en permettre la mise en œuvre immédiate par l'intermédiaire de la Convention EUROCONTROL révisée, laquelle constituera l'assise légale de la nouvelle structure d'envergure européenne. Le projet de modification déjà préparé par les Etats membres a été adapté dans onze secteurs au modèle de performances communes. Il a été prévu d'apporter aux aspects institutionnels de l'organisation les simplifications et améliorations suivantes:

- I. Mise en place d'un cadre de décision et de planification à l'échelle de la CEAC et amélioration des processus décisionnels;
- II. Introduction de prescriptions en matière économique et d'un mécanisme indépendant d'examen des performances;
- III. Amélioration des mécanismes de conception de l'espace aérien;
- IV. Interface aéroports/système de la circulation aérienne et système «porte à porte»;
- V. Coordination améliorée de la recherche, du développement, des essais et de l'évaluation (RDTE) et introduction plus effective de nouvelles technologies;
- VI. Amélioration du processus d'élaboration des normes;
- VII. Amélioration de la structure de réglementation de la sécurité;
- VIII. Projets et systèmes communs;
- IX. Renforcement de la consultation/participation des usagers;
- X. Renforcement de la coopération civile et militaire;
- XI. Renforcement de la coopération et de l'influence au niveau mondial.

Les principales raisons qui justifient une révision de la Convention peuvent être résumées comme suit:

- En premier lieu, il est nécessaire de conférer à EUROCONTROL un nouveau cadre institutionnel et juridique, à la fois plus solide et plus simple, correspondant aux activités actuelles et futures de l'Organisation et lui permettant de jouer son rôle, qui est de gérer de manière satisfaisante les grands programmes européens de navigation aérienne dans le contexte politique défini par les Etats. De fait, la Convention actuelle ne fait nulle part référence aux activités de gestion des courants de trafic, d'harmonisation et d'intégration de la gestion de la circulation aérienne ou de gestion du trafic aérien au voisinage des aéroports, ou à l'aide de satellites, lesquelles correspondent cependant à des activités actuelles ou à de possibles activités futures de l'Organisation.
- Ensuite, il est urgent d'améliorer le processus décisionnel au sein de l'Organisation, l'objectif étant d'appliquer à la quasi-totalité des décisions de cette dernière le principe du vote à la majorité et de garantir le respect des règles, normes et spécifications élaborées. Ce point est d'autant plus important que l'élargissement requis d'EUROCONTROL aux 35 Etats de la zone CEAC rendra la règle de l'unanimité difficilement applicable. Des dispositions particulières ont toutefois été introduites pour protéger les intérêts vitaux des Etats; par ailleurs, l'Organisation consultera les associations d'usagers préalablement à toute décision sur les questions revêtant un intérêt spécifique pour ces dernières.

- Enfin, il importe que les Etats européens confirment EUROCONTROL dans son rôle d'organisation européenne disposant des compétences et des moyens requis pour concevoir des programmes complexes d'amélioration de la circulation aérienne en Europe et en superviser la réalisation. Pour éviter les doubles emplois au niveau européen, l'Organisation doit offrir un cadre de travail adapté à l'ensemble des intervenants, à savoir les Etats membres et coopérants, la Communauté européenne, les organisations internationales compétentes et les associations d'usagers reconnues.

2 Partie spéciale: commentaire de la Convention

21 Principales modifications par rapport à la Convention actuelle

La présente révision de la Convention a pour objet de moderniser et, partant, d'encourager la coopération internationale entre les instances nationales responsables du contrôle aérien.

Elle est le résultat d'un travail de cinq ans au cours desquels tous les aspects de la coopération européenne – opérationnels, techniques, financiers et juridiques – ont été explorés dans leurs moindres détails. La Commission européenne, qui revendique à l'encontre de ses Etats membres certaines compétences concernant l'élaboration de normes ainsi que la recherche et le développement dans le domaine du contrôle aérien, a pu ainsi intégrer certains points de son Livre blanc sur la gestion de la circulation aérienne.

22 Nouvelles tâches

Les tâches de l'organisation sont reformulées. Désormais, elles sont axées délibérément sur l'harmonisation et l'intégration des systèmes de contrôle aérien européens et liées, sur le plan financier, à la fixation d'une politique commune dans le domaine des redevances de route. Elles définissent des stratégies et des programmes ayant pour but de développer la capacité nécessaire pour répondre aux exigences de tous les usagers civils et militaires d'une manière économiquement efficace, tout en maintenant le niveau de sécurité requis. La souveraineté de chaque Etat est renforcée avec la volonté de prendre en compte les impératifs militaires dans tous les développements futurs.

L'organisation a désormais principalement les nouvelles tâches suivantes:

- mettre en œuvre un plan commun de convergence et de réalisation portant sur les services et installations de navigation aérienne en Europe;
- appliquer des normes et des spécifications communes;
- harmoniser les réglementations applicables aux services de la circulation aérienne;
- développer la capacité disponible pour répondre à la demande de trafic aérien grâce à la création, à l'exploitation et au développement conjoints d'un système commun de gestion des courants de trafic aérien en Europe;
- favoriser l'acquisition en commun de systèmes et d'installations de la circulation aérienne et définir des stratégies de mise en œuvre appropriées;

- concevoir, mettre en place et appliquer les futurs systèmes européens communs dont la réalisation lui sera confiée par les Etats membres;
- élaborer des politiques coordonnées ou communes pour améliorer la gestion du trafic aérien sur le site et aux alentours des aéroports.

En outre un système de supervision des performances et de définition des objectifs est instauré ainsi que, indépendamment de la fourniture de services, un mécanisme de développement et d'harmonisation multilatéral d'une réglementation de sécurité pour la gestion de la circulation aérienne. Au surplus, les Etats contractants participent, dans le cadre du groupe dit tripartite (Communauté européenne, Agence spatiale européenne ESA, EUROCONTROL), à la conception, à la mise en œuvre et à la surveillance d'un système global de navigation par satellite.

Les tâches que l'organisation doit conserver ou développer sont:

- la fourniture de services de la circulation aérienne pour le compte des Etats qui en font la demande tels que la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas pour le Centre de Maastricht, ou l'Autriche, l'Italie, la Slovénie, la République tchèque, la Slovaquie, la Croatie, la Hongrie et la Bosnie-Herzégovine pour le centre CEATS.
- la mise en œuvre d'une politique commune pour l'établissement, la facturation et la perception de redevances de route et l'élaboration d'une politique bilatérale pour l'établissement, la facturation et la perception de redevances d'approche.
- la coordination des programmes de recherche-développement nationaux et d'EUROCONTROL relatifs aux nouvelles techniques dans le domaine de la navigation aérienne, la centralisation et la diffusion des résultats, la promotion et l'exécution en commun d'études, d'essais et de travaux de recherche appliquée ainsi que de développements techniques dans ce domaine. Le centre d'étude et de recherche de Brétigny est donc maintenu et développé.
- la définition de critères de sélection communs et de politiques communes pour la formation, l'octroi des licences et l'évaluation des aptitudes du personnel des services de la circulation aérienne. L'Institut de formation de Luxembourg est lui aussi maintenu et développé sur la base de nouvelles orientations.

23 Nouveaux organes

En lieu et place des deux organes actuels de l'Organisation, à savoir la «Commission permanente de la navigation aérienne» et l'«Agence pour la navigation aérienne», trois nouveaux organes sont créés:

- un organe politique suprême (l'Assemblée générale): les ministres des Transports et de la Défense auront la responsabilité de définir la politique générale de l'Organisation;
- un organe d'orientation et de supervision des activités de l'Organisation (le Conseil): les représentants des Parties contractantes au niveau des directeurs généraux de l'aviation civile seront chargés de fixer des objectifs, de résoudre les conflits de priorité et de superviser les activités d'EUROCONTROL. Le Conseil sera assisté par deux organes indépendants qui lui rendront compte – une Commission d'examen des performances et une Commission de réglementation de la sécurité – ainsi que par un Comité permanent d'interface civile et militaire et un Comité de vérification des comptes placés sous son autorité directe et auxquels il pourra déléguer certains pouvoirs;

- une Agence placée sous l'autorité directe du directeur général, dont l'autonomie de gestion sera renforcée; des groupes de travail, groupes spécialisés ou équipes composés d'experts nationaux et de spécialistes d'EUROCONTROL pouraient, le cas échéant, seconder l'Agence dans ses tâches.

La structure proposée de l'Organisation est caractérisée par la possibilité de gérer certaines tâches dans un contexte plus commercial, compte tenu des changements importants qui sont intervenus au sein des services nationaux de contrôle de la circulation aérienne. Ces derniers évoluent en effet vers la privatisation ou vers une certaine autonomie en matière de gestion et de financement.

24 Processus décisionnel découlant du principe de la majorité

Le processus de décision est largement fondé sur le scrutin majoritaire, comme le souhaitent les ministres des Transports, ce qui introduit une certaine souplesse dans le fonctionnement et le développement de l'Organisation, dont l'objectif est l'élargissement géographique à l'ensemble de l'Europe. A l'avenir, les décisions de l'Assemblée générale ou du Conseil relatives à l'Agence ne nécessiteront plus que la majorité simple des voix exprimées valablement ainsi que la majorité simple des Parties contractantes participant au scrutin. Les décisions concernant les Parties contractantes nécessiteront désormais la majorité des trois quarts des suffrages exprimés valablement ainsi que la majorité de trois quarts des Parties contractantes participant au scrutin. Seules quelques décisions de principe, se rapportant notamment à des propositions d'adhésion à l'Organisation, continueront à être prises à l'unanimité. Une clause dérogatoire est prévue en relation avec les raisons impératives d'intérêt national touchant la défense et la sécurité.

25 Elargissement des compétences de l'Agence et du Directeur général

L'Agence exécute les tâches incombant à l'Organisation, prend des initiatives pour concrétiser les propositions formulées et engage les moyens techniques et financiers ainsi que les ressources humaines nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. En vertu de la Convention actuelle et des anciens statuts de l'Agence, celle-ci est dirigée par un comité directeur composé de représentants des Parties contractantes. D'après les nouveaux statuts, la direction de l'Agence incombe à un directeur général, qui jouit d'une grande liberté sur le plan des mesures concernant l'exploitation, les finances et les ressources humaines.

26 Possibilité d'une adhésion de l'Union européenne

De par l'ajout d'un nouvel article, la Convention est désormais ouverte à l'adhésion d'organisations d'intégration économique régionale. Les conditions d'une telle adhésion doivent être fixées entre les Parties contractantes et les organisations concernées dont sont membres un ou plusieurs Etats signataires, et consignées dans un protocole additionnel à la Convention.

Jusqu'à présent, seule la Communauté européenne a déposé une telle demande d'adhésion. Les négociations y relatives sont en cours entre les Etats membres et la

Commission européenne. Pour que l'adhésion puisse entrer en force, il faut que le protocole additionnel requis, dans lequel sont consignées les conditions, soit signé par tous les Etats membres à l'occasion d'une Conférence diplomatique.

Dans le processus d'adhésion à EUROCONTROL, la Commission européenne veut parler et voter au nom de ses membres sur les questions où elle possède des compétences exclusives envers eux. Ses membres peuvent participer aux délibérations sur les questions techniques. S'agissant de leurs compétences nationales, les pays s'expriment pour eux-mêmes. Lorsque les compétences sont partagées, les pays doivent voter conformément à une convention préalable.

Les domaines de la gestion du trafic aérien où la Communauté européenne a une compétence exclusive sont:

- l'élaboration de normes;
- la recherche et le développement;
- les réseaux de transport transeuropéens;

27 Contenu des annexes à la Convention

Le statut juridique des dispositions liées à la Convention est renforcé par le fait que celles-ci sont fixées dans des annexes. Elles ne peuvent être modifiées que dans les mêmes conditions que la Convention, c'est-à-dire uniquement par la voie parlementaire de la ratification, exception faite des dispositions relatives à la définition des Régions d'information de vol et de la plupart des dispositions des statuts de l'Agence. Ces annexes sont décrites brièvement ci-dessous:

- L'Annexe I a trait aux fonctions de l'Agence, à la gestion de ses ressources et à la définition des textes d'application et des procédures liés à cette gestion; ce texte est grandement simplifié dans sa rédaction par rapport au texte de 1981. Comme on l'a déjà dit, il accorde davantage d'autonomie au directeur général.
- L'Annexe II délimite les Régions d'information de vol dans lesquelles s'applique la Convention, comme dans le texte de 1981.
- L'Annexe III reprend telles quelles l'ensemble des dispositions fiscales figurant dans les protocoles antérieurs du 6 juillet 1970 et du 21 novembre 1978.
- L'Annexe IV a trait aux dispositions relatives au fonctionnement du système commun d'établissement et de perception de redevances de route. Cette annexe, qui s'appuie sur les dispositions relatives à la politique commune en la matière incluses dans le corps de la Convention, traite des aspects techniques de la perception, par l'Organisation, de redevances auprès des usagers de l'espace aérien pour le compte des Etats membres. Si l'intention est de confier à l'Organisation la perception des redevances de route pour le compte de l'ensemble de ses Etats membres, il demeurera possible pour un Etat membre de se dégager de l'Annexe, pour des raisons spécifiques, et de percevoir lui-même ses redevances, mais cet Etat restera alors tenu d'appliquer la politique commune en matière de redevances.

La perception des redevances est confiée à EUROCONTROL, dont les moyens juridiques de recouvrement sont renforcés par une disposition prévoyant expressément le recours à la procédure de rétention ainsi qu'un droit d'initiative en matière de recouvrement forcé dans certains Etats

L'article 19 de la nouvelle Convention prévoit que l'Organisation doit déterminer les mesures de régulation nécessaires et les communiquer aux exploitants d'aéronefs et aux services appropriés de la circulation aérienne. Les Parties contractantes veillent à ce que les exploitants d'aéronefs, les commandants de bord et les services appropriés de la circulation aérienne se conforment à ces mesures. Ces dispositions sont directement applicables en Suisse et occasionnent une uniformisation multilatérale du droit. Force est cependant de remarquer qu'il s'agit d'instructions très techniques et très utiles, dont tous les partenaires s'accordent à reconnaître la valeur.

En vertu de l'art. 7, al. 2, let. d, le Conseil détermine les conditions générales d'exploitation du système européen commun de gestion des courants de trafic aérien en tenant dûment compte des prérogatives exercées par les Etats dans la gestion de leur espace aérien. Cette délégation au Conseil a pour conséquence que, par l'acceptation de la Convention, le Conseil fédéral reçoit du Parlement la compétence d'entériner ces conditions générales. Conformément à l'art. 3b de la loi fédérale sur l'aviation, cette compétence est déléguée à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), car il s'agit en l'occurrence d'une convention passée avec une organisation internationale au sujet de la collaboration technique en matière de navigation aérienne.

3 Conséquences

31 Conséquences financières

La modification de la Convention n'a pas de conséquences sur le budget de la Confédération. Les coûts des investissements que des décisions de l'Organisation pourraient induire pour la Société suisse de navigation aérienne Swisscontrol ou pour un futur prestataire de services, mais aussi la contribution annuelle, seront entièrement répercutés sur les usagers par le truchement des redevances de navigation aérienne.

La contribution annuelle des Etats membres se calcule en fonction d'une clé de répartition qui tient compte du produit national brut et des coûts de la navigation aérienne. Bien que l'Organisation endosse de nouvelles tâches, cela n'a pas de conséquences immédiates sur les moyens financiers de l'Agence. Avec la modification de la Convention, la contribution annuelle de la Suisse, qui s'élevait à 10 330 000 francs en 1998, ne subira pas d'augmentation ou, tout au plus, une augmentation minime.

32 Effets sur l'état du personnel

La représentation de la Suisse au sein des nouveaux organes de l'Organisation peut être assurée par les ressources humaines actuelles de l'OFAC et des Forces aériennes, qui veillent déjà à ce que la Suisse soit représentée au sein des organes en place.

En revanche, l'instauration d'un système de réglementation de la sécurité à l'échelon européen a d'importantes retombées sur les Etats membres qui s'engagent, en tant que Parties contractantes, à créer des services nationaux de réglementation de la sécurité pour la gestion du trafic aérien. Pour la Suisse, il s'agit de créer un organe

indépendant du prestataire des services de la navigation aérienne. Cet organe aura pour tâche de certifier l'ensemble de la gestion de la circulation aérienne suisse conformément aux normes et aux recommandations d'EUROCONTROL. Cela requiert soit d'augmenter d'une ou deux unités le personnel fédéral affecté à la gestion de la circulation aérienne, soit de réduire certaines des tâches actuelles. Etant donné que les normes et recommandations évoquées doivent d'abord être élaborées par EUROCONTROL, puis être entérinées par les Etats membres, c'est dans deux ou trois ans environ qu'il faudra prendre les mesures qui s'imposent.

33 Effets sur la Société suisse pour les services de la navigation aérienne Swisscontrol

La Convention modifiée repose sur le fait que le service de la navigation aérienne continue à être assuré par les prestataires de services nationaux sauf si les Etats décident de créer conjointement des centres binationaux ou multinationaux de navigation aérienne. Elle ne change rien à la possibilité qu'a la Suisse de créer un tel centre en commun avec un ou plusieurs autres pays voisins.

Selon la Société suisse pour les services de la navigation aérienne Swisscontrol, la nouvelle Convention n'a pas d'effets sur son existence. Certes, les nouvelles attributions de l'organisation EUROCONTROL en ce qui concerne la définition d'une politique européenne commune en matière de gestion de la circulation aérienne, le développement et l'introduction de systèmes communs et ainsi que l'élaboration d'un système d'examen des performances vont légèrement restreindre le degré de liberté de Swisscontrol. Néanmoins, il en va l'intérêt public puisque les nouvelles dispositions permettront d'augmenter la capacité et l'efficacité de tout le système européen de navigation aérienne tout en en réduisant les coûts.

34 Effets sur la souveraineté et la neutralité

Les objectifs de l'Organisation EUROCONTROL définis dans la nouvelle Convention sont compatibles avec l'exercice de la pleine et entière souveraineté de chacune des Parties contractantes dans son espace aérien.

La nouvelle Convention n'empêcherait pas la Suisse, le cas échéant, d'agir de la façon qui lui semble indiquée pour préserver sa neutralité. Ses dispositions réservent en effet la liberté de manœuvre des Etats contractants en cas de guerre, de conflit, de crise ou de situation d'urgence à l'échelon national. Dans ce sens, toute Partie contractante peut reprendre provisoirement tout ou partie de la responsabilité du service de la navigation aérienne dans son espace aérien si des raisons impératives d'intérêt national l'imposent (par exemple, la défense nationale). Enfin, la Convention prévoit qu'un Etat qui, pour des raisons impératives d'intérêt national, n'est pas en mesure de donner suite à une résolution prise par la majorité de l'Assemblée générale ou du Conseil, peut être délié de l'application de la résolution s'il en fournit les motifs à l'Assemblée générale ou au Conseil. Par conséquent, la nouvelle Convention n'impose pas à la Suisse des engagements qui seraient incompatibles avec la neutralité permanente.

Le projet n'est pas mentionné dans le Programme de la législation 1995-1999, car au moment d'établir celui-ci, on n'avait pas encore élaboré la stratégie institutionnelle et l'on ne connaissait pas les implications juridiques des modifications apportées à la Convention EUROCONTROL.

La Convention n'est en contradiction avec aucun instrument de droit européen.

Du fait de la possibilité d'une adhésion, aux termes de l'art. 40 de la nouvelle Convention, la Communauté européenne peut exercer ses compétences dans le domaine de la navigation aérienne au sein d'EUROCONTROL, ce qui a un effet positif sur le développement paneuropéen en la matière; en effet, cela empêche que plusieurs organisations œuvrent dans le même domaine de compétences en Europe.

Dans son Livre blanc, la Commission européenne a préféré l'adhésion à EUROCONTROL à une solution interne à la CE. Elle veut en l'occurrence assurer que les décisions d'EUROCONTROL soient en accord avec la politique et avec le droit européens. Elle a été représentée à toutes les séances tenues pour élaborer le projet de nouvelle Convention et a veillé très activement à ce que les principaux points du Livre blanc soient dûment pris en compte. De la sorte, il est garanti que la Convention sera en accord avec la politique de la navigation aérienne adoptée par la Communauté.

L'arrêté proposé se fonde sur l'art. 8 de la constitution qui autorise la Confédération à conclure des traités internationaux. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver la Convention découle de l'art. 85, ch. 5, de la constitution.

Il reste à examiner s'il y a lieu, en vertu de l'art. 89, al. 3, de la constitution, de soumettre au référendum facultatif en matière de traités internationaux l'arrêté d'approbation de l'Assemblée fédérale.

Vu que la Convention EUROCONTROL modifiée peut être dénoncée (art. 38), le référendum découlant de l'art. 89, al. 3, let. a, de la constitution n'a pas cours.

Par arrêté fédéral du 4 octobre 1991, l'Assemblée fédérale a approuvé la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne «EUROCONTROL», dans sa version du 12 février 1981. Cet arrêté a été soumis au référendum facultatif en matière de traités internationaux parce que la Convention impliquait l'adhésion à une organisation internationale (art. 89, al. 3, let. b, cst.; FF 1991 I 1372; RO 1992 II 1625). La nouvelle Convention confie de nouvelles tâches à EUROCONTROL, crée de nouveaux organes, assouplit les règles de la majorité des voix dans le processus de prise de décision et prévoit d'élargir les attributions de l'Agence et du directeur général.

La question de savoir si ces modifications des objectifs initiaux, des activités ou des structures ont une portée telle qu'il faille parler d'une nouvelle adhésion (FF 1994 III 1341) doit rester ouverte, car les modifications de la Convention EUROCONTROL

entraînent une uniformisation multilatérale du droit aux termes de l'art. 89, al. 3, let. c, de la constitution.

Selon la pratique constante du Conseil fédéral, seuls sont nécessairement soumis au référendum facultatif conformément à l'art. 89, al. 3, let. c, de la constitution, les traités qui contiennent des normes entraînant une uniformisation du droit. Ces normes sont directement applicables pour l'essentiel et règlent en détail un domaine juridique bien défini; elles présentent donc une teneur formelle et matérielle suffisamment importante pour justifier, sur le plan national également, l'élaboration d'une loi séparée (FF 1988 II 894, 1992 II 1548 ss). Le Parlement a précisé la pratique du Conseil fédéral et décidé que même l'uniformisation d'un petit nombre de normes présentant une certaine importance devait entraîner l'assujettissement des traités internationaux au référendum facultatif (FF 1995 IV 262; BO E 1986, p. 488 à 492; BO N 1987 174 à 176).

En vertu de l'article 19 de la Convention, les Etats sont tenus d'appliquer directement les conditions générales que le Conseil fixe conformément à l'art. 7, al. 2, let. d, ce qui entraîne une uniformisation multilatérale du droit. En conséquence, le présent arrêté fédéral relatif à l'approbation du Protocole de 1997 est donc sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux, conformément à l'art. 89, al. 3, let. c, de la constitution.

40252

Arrêté fédéral

Projet

concernant le Protocole relatif à la version coordonnée du texte de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne «EUROCONTROL»

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 85, ch. 5, de la constitution,

vu le message du Conseil fédéral du 13 janvier 1999¹,

arrête:

Art. 1

¹ Le Protocole du 27 juin 1997 relatif à la version coordonnée du texte de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne «EUROCONTROL» du 13 décembre 1960, suite aux diverses modifications qui y ont été apportées, est approuvé.

² Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier le Protocole.

Art. 2

En vertu de l'art. 89, al. 3, let. c, de la constitution, le présent arrêté est sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux.

40252

Protocole

coordonnant la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne «EUROCONTROL» du 13 décembre 1960 suite aux différentes modifications intervenues

La République fédérale d'Allemagne,
la République d'Autriche,
le Royaume de Belgique,
la République de Bulgarie,
la République de Chypre,
la République de Croatie,
le Royaume de Danemark,
le Royaume d'Espagne,
la République française,
le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,
la République hellénique,
la République de Hongrie,
l'Irlande,
la République italienne,
le Grand-Duché de Luxembourg,
la République de Malte,
la Principauté de Monaco,
le Royaume de Norvège,
le Royaume des Pays-Bas,
la République portugaise,
la Roumanie,
la République slovaque,
la République de Slovénie,
le Royaume de Suède,
la Confédération suisse,
la République tchèque,
la République de Turquie,

Considérant que l'accroissement du trafic aérien, la nécessité de centraliser au niveau européen les actions politiques nationales de chaque Etat européen et l'évolution technologique de la circulation aérienne exigent une révision de 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, à l'effet de créer un système européen uniforme de gestion de la circulation aérienne pour le contrôle de la circulation aérienne générale dans l'espace aérien européen et sur le site et aux alentours des aéroports;

Considérant qu'il est souhaitable de renforcer la coopération entre les Etats dans le cadre d'EUROCONTROL, en vue d'organiser efficacement et de gérer en toute sécurité l'espace aérien pour les besoins des usagers tant civils que militaires, en

partant du principe fondamental que l'espace aérien devrait être considéré comme un système homogène du point de vue des usagers de l'espace aérien, en particulier par l'élaboration de politiques communes, d'objectifs communs, de plans communs et de normes et spécifications communes; ainsi que d'une politique commune dans le domaine des redevances de route, en consultation étroite avec les usagers des services de la circulation aérienne et compte dûment tenu des impératifs de défense;

Considérant la nécessité d'assurer à tous les usagers de l'espace aérien le maximum d'efficacité au coût minimum compatible avec le niveau de sécurité requis et la nécessité de minimiser les incidences négatives sur l'environnement, au moyen d'une harmonisation et d'une intégration des services chargés de la gestion de la circulation aérienne en Europe;

Considérant que les Parties contractantes reconnaissent le besoin d'harmoniser et d'intégrer leurs systèmes de gestion de la circulation aérienne afin de former un système européen uniforme de gestion de la circulation aérienne;

Considérant l'importance des initiatives locales en matière de gestion de la circulation aérienne, en particulier au niveau des aéroports;

Considérant que la mise en œuvre, conformément aux recommandations de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, en particulier en termes d'équité et de transparence, d'un système commun de redevances de route, renforce les bases financières du système européen uniforme de gestion de la circulation aérienne, et facilite la consultation des usagers;

Considérant qu'EUROCONTROL est l'organe de coopération des Parties contractantes dans le domaine de la gestion de la circulation aérienne;

Désireux d'élargir et de renforcer la coopération avec les institutions européennes ou internationales qui sont intéressées à la réalisation des tâches confiées à EUROCONTROL en vue d'améliorer son efficacité;

Considérant en conséquence qu'il est opportun de créer un système européen de gestion de la circulation aérienne dont le fonctionnement s'étende, au-delà des limites territoriales de chaque Partie contractante, à l'ensemble de l'espace aérien couvert par la Convention;

Considérant qu'il importe que les Parties contractantes dotent l'Organisation des moyens juridiques nécessaires au bon accomplissement de ses tâches, principalement dans le domaine du recouvrement des redevances de route et de la gestion des courants de trafic aérien;

Reconnaissant qu'il serait bénéfique, pour permettre à l'Organisation de s'acquitter de ses tâches dans de bonnes conditions de sécurité et d'efficacité, de séparer dans la mesure du possible ses fonctions de réglementation et ses fonctions de prestation de services;

Désireux d'encourager d'autres Etats européens à devenir membres de cette organisation internationale.

Sont convenus des dispositions qui suivent:

Art. I

La Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne «EUROCONTROL» du 13 décembre 1960, modifiée par le Protocole du 5 juillet 1970, modifié lui-même par le Protocole du 21 novembre 1978, et amendée par le Protocole du 12 février 1981, ci-après dénommée «la Convention», est remplacée par la version coordonnée du texte de la Convention qui regroupe les textes maintenus en vigueur de la Convention et les amendements introduits par la Conférence diplomatique du 27 juin 1997.

Art. II

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature de tous les Etats parties à la Convention au 27 juin 1997.

Il est également ouvert, avant la date de son entrée en vigueur, à la signature de tout Etat invité à la Conférence diplomatique au cours de laquelle il a été adopté, et de tout autre Etat autorisé à le signer par la Commission permanente statuant à l'unanimité.

2. Le présent Protocole sera soumis à ratification, à acceptation ou à approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés auprès du gouvernement du Royaume de Belgique.

3. Le présent Protocole entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2000 pour autant que tous les Etats parties à la Convention l'aient ratifié, accepté ou approuvé avant cette date. Si cette condition n'est pas remplie, il entrera en vigueur soit le 1^{er} juillet soit le 1^{er} janvier qui suit la date du dépôt du dernier instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation selon que ce dépôt a eu lieu au cours du premier ou du deuxième semestre de l'année.

4. Pour tout Etat signataire du présent Protocole qui n'est pas partie à la Convention et dont l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation est déposé après la date de l'entrée en vigueur du présent Protocole, celui-ci entrera en vigueur pour cet Etat le 1^{er} jour du deuxième mois suivant la date de dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

5. Tout Etat signataire du présent Protocole qui n'est pas partie à la Convention devient, par la ratification, acceptation ou approbation de ce Protocole, également partie à la Convention.

6. Le gouvernement du Royaume de Belgique notifiera aux gouvernements des autres Etats parties à la Convention et de tout Etat signataire du présent Protocole, toute signature, le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, et toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément aux paragraphes 3 et 4 ci-dessus.

Art. III

A partir de l'entrée en vigueur du présent Protocole, le Protocole du 6 juillet 1970, tel que modifié par le Protocole du 21 novembre 1978 et par l'article XXXVIII du Protocole du 12 février 1981 est remplacé par l'Annexe III (intitulée «Dispositions fiscales») à la version coordonnée du texte de la Convention ci-annexé.

Art. IV

A partir de l'entrée en vigueur du présent Protocole, l'Accord multilatéral relatif aux redevances de route du 12 février 1981 est abrogé et remplacé par les dispositions pertinentes de la version coordonnée du texte de la Convention ci-annexé, y compris son Annexe IV (intitulée «Dispositions relatives au système commun de redevances de route»).

Art. V

Le gouvernement du Royaume de Belgique fera enregistrer le présent Protocole auprès du Secrétaire général des Nations Unies, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies et auprès du Conseil de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, conformément à l'article 83 de la Convention relative à l'Aviation Civile Internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944.

40252

**Message concernant le protocole relatif à la version coordonnée du texte de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne
«EUROCONTROL» du 13 janvier 1999**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.005
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.03.1999
Date	
Data	
Seite	2222-2239
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 758

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.