

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.

Avis du Conseil d'Etat

(15 novembre 2011)

En date du 27 juin 2011 et à la demande du ministre des Affaires étrangères, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et du texte du Traité à approuver.

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.

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.

Selon les auteurs, un bloc d'espace aérien fonctionnel offre un moyen important d'optimiser l'exploitation de l'espace aérien indépendamment des frontières nationales existantes. Il se justifierait par la valeur globale qu'il apporte, notamment l'utilisation optimale des ressources financières, techniques, environnementales et humaines.

Ainsi, les six Etats signataires, en tenant compte des conclusions d'une étude de faisabilité sur le FAB 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, et
- 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.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat aurait souhaité trouver dans l'exposé des motifs des développements plus détaillés sur la question d'éventuels transferts de compétences dans le domaine de la surveillance aérienne à des instances internationales, et les questions de souveraineté qui y seraient liées le cas échéant.

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.

Ils entendent œuvrer à la conclusion d'un accord FABEC définissant le cadre juridique et réglementaire général requis pour la création puis la mise en œuvre harmonieuse du FABEC.

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 a 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.

Le texte du dispositif du projet de loi ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder