



NOTE DE TRAVAIL

SIXIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN

Montréal, 18 – 22 mars 2013

Point 1 : Aperçu général des tendances et des faits nouveaux

1.1 : Faits nouveaux dans l'industrie et en réglementation

SOUVERAINETÉ SUR L'ESPACE AÉRIEN

(Note présentée par la CANSO)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Selon la Convention de Chicago, chaque État jouit d'une souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien situé au-dessus de son territoire. Tandis que la souveraineté nationale ne peut être déléguée, la responsabilité d'assurer des services de trafic aérien peut par contre l'être. La Résolution A37-15 de l'Assemblée nous rappelle qu'un État qui délègue à un autre la responsabilité d'assurer des services de trafic aérien dans l'espace aérien au-dessus de son territoire le fait sans aucune atteinte à sa souveraineté

Suite à donner : La Conférence est invitée à convenir de la recommandation qui figure au paragraphe 4.

Références :

Les références ATConf/6 peuvent être consultées sur le site web www.icao.int/meetings/atconf6.

1. CONTEXTE

1.1 La souveraineté est un principe fondamental du droit international. Toutefois, ce terme est souvent utilisé dans un sens politique, selon des interprétations qui diffèrent en fonction du contexte et de l'intention. La notion de souveraineté est dynamique ; elle évolue avec le développement de l'environnement institutionnel mondial. Dans le domaine de l'aviation, la souveraineté correspond à la propriété de l'espace aérien. En d'autres termes, à la compétence exclusive d'un État d'exercer ses pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires à l'intérieur de son espace aérien national.

1.2 Cependant, les services de navigation aérienne nécessitent une approche mondiale, homogène, et axée sur la performance, de la gestion de l'espace aérien, plutôt qu'une approche basée sur les frontières nationales. Pour que cela se réalise, tous les intervenants doivent pleinement comprendre la notion de souveraineté nationale, dans une perspective en accord avec les réalités politiques, économiques et sociales, présentes et futures. Une telle compréhension du concept de souveraineté ne nécessite aucun amendement à la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago).

¹ Les versions arabe, chinoise, espagnole, française et russe sont fournies par la CANSO.

2. DISCUSSION

2.1 La vision mondiale de la CANSO sur le futur des services de navigation aérienne reconnaît que la souveraineté demeure un principe fondamental, valide et légitime. Elle soutient aussi le point de vue selon lequel la prestation de services transfrontaliers n'est pas incompatible avec le concept de souveraineté des États.

2.2 La souveraineté des États est étroitement liée à la définition des obligations des États, conformément à l'Article 28 de la Convention de Chicago. La lettre et l'esprit de l'Article 28 n'oblige pas les États à assurer eux-mêmes les services de navigation aérienne au-dessus de leur territoire. L'Article 28 stipule plutôt que lorsque les États choisissent de fournir des installations et des services de soutien à la navigation aérienne internationale, ceux-ci doivent se conformer aux normes et aux pratiques recommandées de l'OACI. En d'autres termes, les responsabilités des États sont de l'ordre de la réglementation et de la supervision. Les États ont la responsabilité de prendre les mesures appropriées pour garantir la conformité en matière de sécurité et d'efficacité opérationnelle.

2.3 La souveraineté nationale ne peut être déléguée. Par contre, la responsabilité d'exécuter les responsabilités fonctionnelles, telles que la prestation de services de navigation aérienne, peut être déléguée à des tiers. Les États conservent l'entière liberté de désigner un prestataire de services tiers, qu'il s'agisse d'une organisation nationale ou étrangère.

2.4 La délégation de la prestation de services à une organisation étrangère ne constitue pas une renonciation à la souveraineté ; les compétences souveraines ne s'en trouvent pas affectées. Bien au contraire, la délégation de la prestation de services est un acte de souveraineté. L'État qui délègue établit les conditions selon lesquelles la délégation doit se faire. De plus, cette délégation peut être révoquée en tout temps. Ces droits et obligations d'un État de déléguer ses responsabilités pour la prestation de services de navigation aérienne au-dessus de son territoire, et le fait que cela ne constitue en rien une atteinte à sa souveraineté, ont été reconnus de nouveau au cours de la dernière Assemblée de l'OACI en 2010, par la Résolution 37-15 (voir l'extrait annexé).

2.5 Il existe des exemples de délégation transfrontalière réussie de la prestation de services de navigation aérienne dans toutes les régions du monde. Il y a délégation mutuelle entre les États-Unis et le Canada ; les îles Tonga ainsi que Samoa ont délégué la prestation de services à la Nouvelle-Zélande ; il existe de nombreux accords de délégation en Europe pour les vols en provenance et à destination de la Finlande, de la France, de la Norvège, de la Suède et de la Suisse. Le fondement juridique de ces accords de délégation n'est pas remis en question.

2.6 Lorsqu'un État délègue la responsabilité fonctionnelle de la prestation de services à une organisation étrangère, il conserve néanmoins une responsabilité résiduelle conformément à l'article 28 de la Convention de Chicago. Toutefois, cette responsabilité se limite à l'obligation de s'assurer que la prestation de services est réglementée adéquatement, que le prestataire de services possède la certification requise, et qu'une supervision adéquate et efficace est exercée.

2.7 Le cadre réglementaire établit l'ensemble des normes de sécurité et d'efficacité. Le respect de celles-ci est vérifié grâce à des mesures de surveillance. La performance peut être mesurée en fonction de critères de sécurité, d'efficacité opérationnelle, de rentabilité et de responsabilité environnementale. Il existe de nombreux moyens de mettre en place des mesures incitatives afin d'améliorer la performance. Le cadre réglementaire peut établir l'ensemble des normes en matière de sécurité, d'efficacité et d'environnement. De plus, les accords de délégation de services sous la forme de conventions sur les niveaux de service (CNS) à durée limitée, comprenant des indicateurs de rendement clés (IRC) et des cibles, constituent un moyen efficace pour favoriser de bonnes performances. Le défaut de se conformer aux critères de performance a pour conséquence la perte du mandat de l'État.

2.8 Une préoccupation majeure des États en ce qui concerne la délégation transfrontalière des services de navigation aérienne est liée à la nécessité d'assurer une surveillance permanente de l'espace aérien national pour des raisons de sécurité nationale, et pour être en mesure de réagir en tout temps à des menaces à la sécurité ou des menaces militaires. Le prestataire de services de navigation aérienne civil doit par conséquent être en mesure d'apporter son soutien aux autorités militaires appropriées dans l'exécution de cette tâche. Les risques à caractère militaire ou relevant de la sécurité sont minimisés d'abord et avant tout grâce à des mesures de coordination complètes et robustes convenues entre les autorités militaires et le prestataire de services de navigation aérienne. L'inclusion d'indicateurs de rendement clés en matière de coordination civile-militaire dans les accords de délégation est aussi une bonne mesure incitative à l'endroit des prestataires de services. Les accords de délégation de services de navigation aérienne devront toujours inclure des dispositions réservant à l'État qui délègue les services de navigation aérienne le droit de résilier cette délégation en tout temps, avec prise d'effet immédiate, en cas de crise ou de menace sérieuse à sa sécurité nationale.

3. CONCLUSION

3.1 Selon la Convention de Chicago, chaque État jouit d'une souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien situé au-dessus de son territoire. Il s'agit d'un fait incontestable. La souveraineté nationale ne peut être déléguée. Par contre, la responsabilité d'exécuter les responsabilités fonctionnelles, telles que la prestation de services de navigation aérienne, peut pour sa part être déléguée. En fait, la délégation de la prestation de services est un acte de souveraineté. Dans le contexte de services de navigation aérienne mondialement harmonisés et homogènes, la souveraineté des États doit être vue comme un incitatif, pas un frein, à la mise en œuvre des changements nécessaires pour une gestion plus efficace du système de navigation aérienne mondial. Utilisé de façon constructive, le principe de la souveraineté des États peut être mis à contribution de façon proactive afin de favoriser les améliorations nécessaires des performances dans la gestion du trafic aérien mondial et régional. Cette compréhension plus mature du principe de souveraineté devrait être mise de l'avant activement par tous les intervenants du secteur de l'aviation.

4. RECOMMANDATIONS

4.1 Il est recommandé que la Conférence :

- a) reconnaisse qu'un État peut choisir de déléguer ses responsabilités pour la prestation de services de navigation aérienne au-dessus de son territoire, sans que cela ne porte atteinte à sa souveraineté (Résolution de l'Assemblée de l'OACI 37-15, Appendice M) ;
- b) prie instamment les États d'exercer leur souveraineté sur leur espace aérien de manière proactive, en déléguant la responsabilité d'assurer les services de gestion du trafic aérien à des partenariats transfrontaliers collaboratifs, plus efficaces, qui permettront d'améliorer de façon tangible les performances dans la gestion du trafic aérien ;
- c) demande aux États de travailler en collaboration avec tous les intervenants pertinents du secteur de l'aviation afin de promouvoir activement une compréhension plus mature du principe de souveraineté sur le plan politique.

APPENDICE

Extrait de la Résolution A37-15 : Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI relevant spécifiquement du domaine de la navigation aérienne

APPENDICE M Délimitation des espaces aériens ATS

L'Assemblée,

Considérant que l'Annexe 11 à la Convention oblige un État contractant à déterminer les portions de l'espace aérien situées au-dessus de son territoire à l'intérieur desquelles des services de la circulation aérienne seront assurés et, cela fait, à prendre des dispositions pour que des services soient établis et assurés,

Considérant que l'Annexe 11 à la Convention prévoit aussi qu'un État contractant peut déléguer à un autre État, par accord mutuel, la charge d'assurer les services de la circulation aérienne au-dessus de son territoire,

Considérant que l'État délégant, comme celui qui est chargé de l'exécution, peut se réserver le droit de dénoncer à tout moment tout accord de ce genre,

Considérant que l'Annexe 11 à la Convention stipule que les portions de l'espace aérien situées au-dessus de la haute mer dans lesquelles seront assurés les services de la circulation aérienne seront déterminées par des accords régionaux de navigation aérienne, c'est-à-dire des accords approuvés par le Conseil, normalement sur proposition des réunions régionales de navigation aérienne,

Décide, en ce qui concerne les plans régionaux de navigation aérienne,

1. que les limites des espaces aériens ATS, qu'ils soient situés au-dessus des territoires des États ou au-dessus de la haute mer, seront fixées en fonction de considérations techniques et opérationnelles, en vue d'assurer la sécurité et d'optimiser l'efficacité et l'économie tant pour les fournisseurs que pour les usagers de ces services ;
2. que les espaces aériens ATS établis ne devraient pas être segmentés pour des raisons autres que techniques, opérationnelles, de sécurité ou d'efficacité ;
3. que, si des espaces aériens ATS doivent inclure des territoires ou parties de territoires de deux ou plusieurs États, un accord à ce sujet devra être négocié entre les États intéressés ;
4. que l'État assurant les services de la circulation aérienne dans l'espace aérien situé au-dessus du territoire de l'État délégant le fera conformément aux conditions fixées par ce dernier, lequel mettra à sa disposition, et maintiendra en fonctionnement, les installations et services jugés nécessaires par accord mutuel ;
5. que toute délégation de responsabilité d'un État à un autre ou toute assignation de responsabilité au-dessus de la haute mer sera limitée aux fonctions d'ordre technique et opérationnel intéressant la sécurité et la régularité de la circulation aérienne dans l'espace aérien considéré ;

et déclare en outre :

6. que tout État contractant qui délègue à un autre État la charge d'assurer les services de la circulation aérienne dans l'espace aérien situé au-dessus de son territoire le fait sans porter atteinte à sa souveraineté ;

7. que, si le Conseil approuve des accords régionaux de navigation aérienne relatifs à la fourniture, par un État, des services de la circulation aérienne dans l'espace aérien situé au-dessus de la haute mer, cela n'implique aucune reconnaissance de souveraineté de cet État sur l'espace aérien considéré.

— FIN —