



ASSEMBLÉE — 36^e SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

Point 15 : Programme de sûreté de l'aviation

Point 16 : Programme universel d'audits de sûreté (USAP)

PRIORITÉS PROPOSÉES DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE TRAVAIL 2008-2010 CONCERNANT LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

(Note présentée par le Portugal, au nom de la Communauté européenne et de ses États membres¹,
et par les autres États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile²)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Au cours des six années qui se sont écoulées depuis le 11 septembre 2001, les normes relatives à la sécurité de l'aviation civile ont considérablement progressé dans le monde entier. Le présent document propose des priorités pour la poursuite de leur développement et invite l'OACI à prendre des mesures qui y soient conformes.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- a) à prendre acte des évolutions au sein de la Communauté européenne et des États membres de la CEAC dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile ;
- b) à promouvoir une coopération la plus étroite possible entre les organisations ou les États en vue de contrôler la mise en conformité et la conduite d'audits ou d'inspections dans le domaine de la sûreté du transport aérien civil. À cet égard, il importe de soutenir la poursuite du programme universel des audits de sûreté et de cibler davantage les États et/ou les régions qui ne sont pas suffisamment attentifs à leurs capacités de surveillance nationales et régionales, et qui se basent sur les résultats des audits de sûreté de l'OACI pour prendre des mesures ;
- c) à promouvoir une coopération la plus étroite possible entre les organisations ou les États en vue de contrôler la mise en conformité et la conduite d'audits ou d'inspections dans le domaine de la sûreté du transport aérien civil. À cet égard, il importe de soutenir la poursuite du programme universel des audits de sûreté et de cibler davantage les États et/ou les régions qui ne sont pas suffisamment attentifs à leurs capacités de surveillance nationales et régionales, et qui se basent sur les résultats des audits de sûreté de l'OACI pour prendre des mesures ;

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède. Les 27 États sont également membres de la CEAC.

² Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Islande, L'ex-République yougoslave de Macédoine, Moldova, Monaco, Norvège, Serbie, (Monténégro), Suisse, Turquie et Ukraine.

d) à reconnaître qu'une révision de l'Annexe 17 et du manuel de sécurité doit être effectuée de façon continue et dynamique, parallèlement aux Annexes 9 et 18. À cet égard, la priorité doit porter sur les normes internationales en ce qui concerne les liquides, les aérosols et les gels et sur la révision de la liste des articles interdits;	
<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte aux Objectifs stratégiques B (<i>Sûreté — Renforcer la sûreté de l'aviation civile mondiale</i>)
<i>Incidences financières :</i>	Sans objet.
<i>Références :</i>	Sans objet.

1. INTRODUCTION

1.1 Les événements du 11 septembre 2001 ont rappelé au monde que l'aviation civile reste une cible privilégiée du terrorisme. Ils ont provoqué à une mobilisation à tous les niveaux — international, régional, national et local — en vue de hausser les normes de sûreté du transport aérien.

1.2 Au sein de la Communauté européenne, la Commission européenne a été chargée de développer des normes de base harmonisées en la matière. Ces règles, contenues dans le règlement (CE) n° 2320/2002, s'appliquent depuis janvier 2003. Lors de la 35^e session de l'Assemblée de l'OACI, la Commission a présenté son document d'information A35-WP/94, qui détaille l'évolution législative et le programme de contrôle de la sûreté du transport aérien civil au sein de la Communauté. La législation s'applique non seulement aux 27 États membres de l'Union européenne, mais aussi à la Norvège, à l'Islande et à la Suisse, sur la base d'accords spécifiques. Tous les autres États qui sont membres de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) mais qui ne sont pas liés par la législation communautaire, se sont également engagés à les respecter par l'application des mesures du document 30 de la Conférence, qui ont la même force législative.

1.3 Depuis la 35^e session, la Commission européenne a continué d'élaborer des actes législatifs, de manière à garantir la pertinence des normes communautaires dans le domaine de la sûreté du transport aérien. Ces actes portent notamment sur les normes de performance relatives aux différents types de matériels de détection, sur les obligations en matière de contrôle de l'accès au côté piste, sur les règles détaillées en ce qui concerne la sûreté du fret aérien et sur les restrictions des quantités de liquides transportées par les passagers à bord des aéronefs en partance des aéroports de la Communauté. Cette dernière mesure répond à une menace qui a été identifiée pour la première fois le 10 août 2006.

1.4 Ces actes législatifs sont complétés par un programme actif de contrôle des aéroports et des autorités nationales concernées. Entre son lancement en 2004 et juin 2007, un total de 103 contrôles ont été effectués — 54 inspections initiales dans les aéroports, 21 inspections de suivi et 28 inspections des autorités nationales concernées.

1.5 La législation communautaire impose que les inspections dans les aéroports concernés soient effectuées sans préavis, de sorte qu'aucun calendrier des inspections prévues n'est rendu public. Les rapports des inspections sont communiqués aux 27 États membres dans un souci de confiance mutuelle dans le domaine de la sûreté du transport aérien au sein de la Communauté européenne. Les inspections sont effectuées par des experts de la Commission employés à temps plein et dûment formés à

cet effet, aidés par des inspecteurs détachés par les États membres (sauf si des inspecteurs nationaux ont été chargés d'inspecter les aéroports de leur propre pays).

1.6 Il convient de noter que les inspections effectuées par la Commission européenne sont, à de nombreux égards, très similaires aux audits de sûreté de l'OACI. Les unes comme les autres consistent à examiner les mesures, les procédures et les structures de sûreté et de contrôle de la qualité au niveau national et au sein des aéroports. Des différences majeures subsistent néanmoins entre les deux systèmes: le degré de **détail** des normes à mettre en œuvre et à contrôler diffère de l'un à l'autre et la Commission européenne exige que les inspections dans les aéroports de la Communauté soient effectuées sans préavis. Une autre différence concerne les pouvoirs exécutoires de la Commission européenne sur la mise en œuvre des règles et des normes.

1.7 Ces mesures sont complétées par les travaux de la (CEAC) en vue d'une diffusion de son savoir-faire dans toute l'Europe. L'organisme effectue des audits de sûreté à la demande des États soucieux d'améliorer leurs niveaux de sécurité. **Par ailleurs**, la CEAC occupe une place de premier plan dans le domaine de la formation à tous les niveaux du secteur de la sûreté du transport aérien en Europe. Elle fournit également des services d'assistance technique à la Commission européenne dans le cadre de ses travaux de définition de normes européennes obligatoires relatives aux équipements de sécurité et à d'autres questions.

2. **LA NÉCESSITÉ POUR L'OACI DE RÉÉVALUER EN CONTINU LES NORMES ET RECOMMANDATION DE PRATIQUES DANS L'ANNEXE 17 ET LE MANUEL DE SÉCURITÉ**

2.1 Historiquement, les normes et les pratiques recommandées par l'Annexe 17 ont évolué graduellement et, en règle générale, en réaction à un incident de sûreté. Cela n'a pas empêché l'évolution des mesures de sûreté du transport aérien d'être entravée par le terrorisme radical, en particulier par les attentats suicides. Dans ce contexte, l'élaboration d'un mécanisme de révision de l'Annexe 17 et du manuel de sécurité sur une base continue et dynamique reste une priorité.

2.2 À ce jour, plusieurs éléments sont à prendre en considération dans le développement de la politique de sûreté du transport aérien. Le premier consiste en l'évolution permanente de la définition de « menace internationale ». Par exemple, avant les événements de 2001, l'utilisation d'aéronefs civils comme armes de destruction n'était pas considérée comme une menace hautement probable. De même, les explosifs liquides de fabrication artisanale ne constituaient pas une grande menace avant août 2006. Malgré l'impossibilité de prédire avec précision les sources potentielles d'attentats sur le transport aérien civil, il est évident qu'il est souhaitable que les mesures internationales en matière de sûreté puissent intervenir rapidement et d'une manière proportionnée dès l'apparition d'une nouvelle menace.

2.3 L'augmentation perçue de la menace terroriste sur le transport aérien civil stimule fortement la recherche et le développement dans le domaine des équipements de sûreté. La détection des traces, l'identification biométrique, la technologie de tomographie pour le contrôle des bagages de cabine et de soute et le contrôle du fret, les techniques d'imagerie par résonance magnétique pour les passagers et les technologies toujours plus sophistiquées d'identification des comportements suspects sont quelques exemples des progrès scientifiques réalisés dans le domaine de la sûreté du transport aérien. Il est essentiel que l'Annexe 17 et le manuel de sécurité évoluent parallèlement et facilitent l'intégration de nouvelles technologies et la réévaluation des normes relatives aux technologies obsolètes.

2.4 Dès lors que les mesures adoptées par un État peuvent avoir une incidence sur les autres États, il convient de garantir l'application des normes de l'Annexe 17 à l'échelle internationale. Le concept du contrôle de sécurité unique, qui permet d'éviter un nouveau contrôle des passagers et des bagages dans l'aéroport de correspondance et une confiscation des liquides, des aérosols et des gels, s'applique uniquement si l'intégrité du système de sécurité est garantie et appliquée par les autres États.

2.5 Si l'on continue de prendre des mesures de sécurité du transport aérien en réaction aux incidents et non au préalable, il est fort probable que la création de nouvelles règles suive le même schéma. En outre, l'ajout continu de règles à des règles existantes peut mener à la confusion mais surtout au double emploi des ressources de sécurité. De même, il est relativement facile de continuer à ajouter des niveaux d'exigences, mais il l'est beaucoup moins d'identifier la cible d'une nouvelle exigence qui permettra de réduire considérablement les mesures ou les moyens mis en œuvre.

2.6 Le programme universel des audits de sûreté de l'OACI facilite la création de normes internationales de sûreté dans le domaine de l'aviation. L'expérience acquise dans le cadre d'un programme d'inspection similaire au sein de la Communauté européenne indique que les audits et les inspections non seulement incitent les États à remplir leurs obligations avec la plus grande attention, mais aussi permettent de pointer les anomalies et les lacunes du processus d'élaboration de la réglementation. Il importe que les résultats du programme d'audit de l'OACI l'alimentent directement et rapidement et permettent le cas échéant une réévaluation de l'Annexe 17 et du manuel de sécurité.

3. PROGRAMME DE TRAVAIL PROPOSÉ POUR 2008-2010

3.1 Fortes de leurs expériences dans l'élaboration et le suivi de normes de sûreté du transport aérien à l'échelle régionale, la Communauté européenne et la CEAC proposent plusieurs mesures à intégrer dans le programme de travail de l'OACI pour la période 2008-2010.

3.2 Selon la lettre de l'OACI du 1^{er} décembre 2006 qui avait pour objet la « recommandation des lignes directrices pour l'inspection/le filtrage des liquides, des gels et des aérosols aux fins du contrôle de sûreté » (réf. AS 8/11-06/100 Confidentiel) et la lettre du 30 mars 2007, la priorité devrait être accordée à l'identification d'une solution technologique et à la clarification et l'harmonisation des règles de restriction des liquides, des gels et des aérosols, y compris des procédures des commerces qui vendent les liquides dans les zones aéroportuaires situées côté piste. Il s'agit d'une tâche de grande envergure pour une mesure qui est loin de faire l'unanimité auprès des voyageurs. L'harmonisation des règles à l'échelle internationale est hautement souhaitable pour rétablir la confiance du public dans les avantages des mesures de sécurité.

3.3 Les restrictions sur les articles acceptés à bord des aéronefs requièrent également une révision afin de mieux refléter la situation actuelle. La liste des articles interdits a été établie avant que la menace des attentats ne se répande et avant l'utilisation obligatoire des portes de cockpit renforcées. En parallèle, l'attitude des passagers envers les pirates de l'air a changé. Ils sont moins passifs, comme l'ont démontré les événements du 11 septembre 2001 sur le vol UA93. Voilà un cas précis pour lequel une réévaluation des règles s'impose (voir le point 2.5).

3.4 Par ailleurs, il faut garantir une plus grande compatibilité entre les Annexes 17 (sûreté) et 18 (articles dangereux), car les listes des articles prohibés comportent de nombreux doublons. Les passagers devraient recevoir des informations appropriées sur les articles qu'ils peuvent transporter dans les bagages de cabine ou de soute, que ce soit pour des raisons de sûreté ou de sécurité.

3.5 La combinaison de ces éléments indique que le niveau actuel de menace posé par chaque objet de la liste des articles prohibés devrait être redéfini, d'autant qu'il est important que cette liste soit crédible aux yeux des passagers. Aussi, l'OACI devrait poursuivre et compléter ses travaux de redéfinition de cette liste et accorder la priorité aux règles concernant les liquides, les gels et les aérosols. Elle devrait également envisager la création d'une liste combinée des articles prohibés au sens des Annexes 17 et 18.

3.6 Plus globalement, la recherche d'une sûreté accrue du transport aérien doit moins mettre l'accent sur la création de nouvelles règles que sur l'amélioration de la mise en œuvre des règles existantes. Les expériences acquises au cours des audits et des inspections indiquent en effet que les lacunes des systèmes de sûreté sont plutôt dues à des manquements dans l'application correcte des mesures de sûreté qu'au manque de normes appropriées.

3.7 À cet égard, le facteur humain occupe une place importante dans les problèmes de sécurité. En effet, l'être humain est le maillon le plus faible de la chaîne sécuritaire du transport aérien. Le recrutement et la formation, initiale ou continue, du personnel sont des éléments clés de l'amélioration des normes de sécurité. Il importe donc d'accorder une plus grande priorité au facteur humain.

3.8 La première phase du programme universel des audits de sûreté a consisté dans la visite de tous les États contractants, qui a permis d'accroître la sensibilisation à la sécurité du transport aérien dans le monde. Une approche si globale serait toutefois totalement inopportune dans le cadre de la deuxième phase du programme, qui devrait plutôt se concentrer sur la capacité des États à contrôler d'une manière appropriée les mesures de sûreté du transport aérien et sur la façon dont ils ont rectifié les lacunes mises en lumière à l'issue de l'audit de sûreté initial. Par conséquent, les moyens devraient se concentrer sur le contrôle efficace des plans de mesures correctives proposés par les États. Par ailleurs, le renforcement de la vérification de l'efficacité des systèmes nationaux de contrôle de la qualité constitue un bon moyen de mesurer la qualité de la mise en œuvre des mesures de sûreté avec des moyens limités.

3.9 Le ciblage plus spécifiques des audits de sûreté de l'OACI en vue d'optimiser l'efficacité de l'USAP devrait s'accompagner d'une diffusion plus massive des informations aux États contractants lorsque le niveau de sécurité s'avère très insatisfaisant. Une telle approche renforcera la crédibilité et l'efficacité du programme. Il est évident que les modalités de diffusion de ces informations devraient être précisées, non seulement pour offrir la possibilité aux États d'entreprendre un programme de rectification mais aussi pour limiter la diffusion d'informations sensibles. Par ailleurs, les manquements persistants d'un État contractant face à ses obligations au sens de l'Annexe 17 concernent tous les États.

3.10 Un moyen de communication des données entre États contractants devrait également être prévu pour compléter les audits de sûreté de l'OACI en vue d'améliorer les normes de sûreté. La CEAC est déjà très active dans le domaine de la formation, en Europe et dans les régions voisines. Elle devrait poursuivre ses activités en faveur de la coopération interrégionale, en concertation avec ses conférences régionales.

3.11 La nécessité de trouver un meilleur équilibre entre la sûreté et la facilitation est une question rémanente. Or, trop souvent, les règles de facilitation sont développées indépendamment des règles de sûreté et inversement. Il faut garantir un minimum d'intrusions dans les activités du secteur de l'aviation tout en ne compromettant pas la sécurité pour des raisons de facilitation. À cet égard, une plus grande coordination entre les Annexes 9 et 17 devrait être envisagée.

3.12 Enfin, il importe de compléter la « clause type sur la sécurité de l'aviation », que les États peuvent utiliser dans leurs accords bilatéraux ou régionaux, par des dispositions sur la coopération entre les États afin de promouvoir la reconnaissance mutuelle des normes de sûreté. Ce type de clause pourrait constituer la base d'une négociation entre les États contractants. Sa mise en place constituerait un grand pas en avant dans la promotion du concept du contrôle unique de sûreté.

— FIN —