



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 11 octobre 2001 (12.10)
(OR. en)**

12651/01

LIMITE

AVIATION 81

NOTE DE TRANSMISSION

Destinataire: Conseil "Transport" du 16 octobre 2001

Objet: **SÛRETÉ DE L'AVIATION CIVILE**

Les délégations trouveront ci-joint le rapport préliminaire du groupe ad hoc pluridisciplinaire constitué à la suite de la session extraordinaire du Conseil "Transports" du 14 septembre 2001 et co-présidé par la Commission et la présidence du Conseil.

Rapport préliminaire

AVANT-PROPOS

1. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 témoignent d'une nouvelle forme d'actes d'intervention illicite contre l'aviation civile. Jusque là, la conception des mesures de sûreté se fondait sur des attentats commis à l'encontre de l'aviation civile en vue soit de détruire des avions, soit d'engager des négociations; par conséquent, ces mesures portaient sur toutes les catégories d'agresseurs (à l'exception des kamikazes). Mais, outre la particularité que les agresseurs du 11 septembre 2001 étaient prêts à perdre la vie au cours de l'agression, un élément encore plus important caractérise aussi ces attentats: l'avion a été utilisé comme une bombe contre des objectifs au sol.
2. Les mesures anti-terroristes prises jusqu'à présent conformément à l'annexe 17 à la Convention de Chicago et au document 30 élaboré par la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) restent d'application. Ce qu'il faut examiner maintenant, c'est la manière la plus appropriée de faire face aux nouvelles formes d'agression.
3. Il est probable que de nombreux actes futurs d'intervention illicite contre l'aviation civile suivront les schémas bien connus. Il serait donc faux d'envisager le changement comme une fin en soi. La faiblesse ne résidait pas dans le système, mais dans l'incapacité de concevoir et de prévenir de telles atrocités.
4. Le présent rapport préliminaire identifie les points faibles du système actuel. D'abord, rien n'exige que les normes internationales (y compris celles figurant dans le document 30) soient appliquées aux vols intérieurs. Ensuite, les normes pour les vols internationaux ne sont pas mises en œuvre de manière uniforme dans les différents États membres. Le rapport passe aussi en revue les déficiences du système existant, telles que la formation du personnel, qui doivent être examinées et auxquelles il convient de remédier.
5. En outre, le présent rapport détermine les possibilités de mesures complémentaires visant à faire face à cette nouvelle forme de menace. Parmi ces mesures ne figurent pas uniquement des mesures de sûreté au sens strict, mais également des mesures de sûreté liées à la conception et au fonctionnement des avions (par exemple, le verrouillage de la porte du cockpit), des procédures de gestion de la circulation aérienne, des mesures dans le domaine du renseignement, qui exigent une amélioration de la coopération entre les différentes administrations, et, enfin et surtout, des mesures de formation.

Comme l'explique le présent rapport, le renforcement de la sûreté aérienne appelle les mesures suivantes:

1. Le renforcement de la mise en œuvre des recommandations de la CEAC grâce à des actions de formation, à des mécanismes d'application (instrument juridique et contrôle de qualité), à un financement approprié et à une vaste coopération administrative.
 2. L'adoption de nouvelles règles visant à faire face à la nouvelle forme de menace: certaines d'entre elles exigeront un travail intense faisant intervenir les constructeurs d'avion et les autorités réglementaires; il s'agit notamment du renforcement des portes des cockpits. D'autres sont plus faciles à adopter: on peut citer à cet égard les procédures de fermeture de la porte du cockpit, l'interdiction d'objets dangereux et l'intensification des contrôles d'accès à bord.
 3. Un effort coordonné en vue de développer la formation, non seulement du personnel chargé de la sécurité, mais également du personnel au sol et de l'équipage.
 4. Une coopération plus étroite entre tous les services, notamment les services chargés de la sûreté aérienne, qui participent à la lutte contre le terrorisme.
 5. L'intensification des programmes d'audit existants.
6. La mise en œuvre de ces initiatives et améliorations nécessitera une coopération internationale, en premier lieu avec la CEAC qui doit rester l'organisme compétent pour la fixation des règles techniques pour ses 38 États membres. En l'absence d'une coopération internationale, toutes les mesures adoptées au niveau européen auront un effet limité: la sûreté du transport aérien dépend maintenant, plus que par le passé, des mesures de sûreté qui seront adoptées et mises en œuvre dans les pays de provenance des vols. C'est pour cette raison que la Communauté européenne devra contribuer, en liaison avec la CEAC par l'intermédiaire de son groupe ad hoc, aux activités de l'OACI, conformément aux orientations adoptées lors de l'assemblée tenue en 2001.
7. Le groupe ad hoc se propose d'établir, sur la base des questions recensées dans le présent rapport préliminaire ainsi que des travaux de la CEAC, un programme de travail cohérent en vue de la session de décembre du Conseil "Transports".

INTRODUCTION

8. Le groupe ad hoc a été créé sur décision de la session extraordinaire du Conseil "Transports" du 14 septembre 2001. Ce groupe est pluridisciplinaire en ce sens qu'il réunit non seulement des experts du domaine de la sûreté aérienne, mais également de celui de la justice et des affaires intérieures, le secrétariat de la conférence européenne de l'aviation civile, le secrétariat de l'OACI ainsi que des représentants d'Eurocontrol et des Autorités conjointes de l'aviation.
9. Simultanément, la Commission a créé un groupe représentant les parties concernées (compagnies aériennes, aéroports, équipages, personnel au sol, aviation d'affaires, constructeurs) afin d'alimenter les travaux du groupe ad hoc.
10. Le groupe est co-présidé par la Commission et la présidence. Sa tâche, telle que définie par le Conseil, consiste d'abord à examiner "les besoins de coordination et de coopération au sein de l'Union pour garantir une mise en place cohérente des mesures de sûreté" et ensuite d'envisager "les initiatives législatives qui garantiraient leur application effective et uniforme, sans préjudice du droit d'initiative de la Commission"; le groupe est également chargé

d'examiner "la cohérence de la réglementation communautaire avec les dispositions américaines afin d'éviter que les compagnies européennes ne soient soumises à différents types de réglementation". Il a aussi examiné les modalités de mise en œuvre des conclusions du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001.

11. Le Conseil a demandé au groupe d'établir un premier rapport à temps pour le Conseil "Transports" du 16 octobre 2001. À cette fin, le groupe s'est réuni à trois reprises. Simultanément, la CEAC a créé trois équipes de travail; le rapport d'une de ces équipes est annexé au présent rapport, même si le groupe ad hoc n'a pas été en mesure d'examiner ce rapport qui n'était pas encore disponible lorsque le présent rapport a été élaboré. Comme l'a précisé le président de la CEAC, le rapport de son équipe de travail a été diffusé le 11 octobre et les autres rapports le seront en temps utile avant le 6 décembre 2001.

SITUATION ACTUELLE

12. La sûreté de l'aviation civile est le résultat d'une combinaison de mesures mises en œuvre sous le contrôle des autorités nationales dans les aéroports, à bord des avions et dans les centres de contrôle de la circulation aérienne. La situation dans chacun de ces domaines est résumée ci-après.

1) SÛRETÉ DANS LES AÉROPORTS

i) Cadre institutionnel

13. Les dispositions actuelles en matière de sûreté sont organisées à deux niveaux différents:
 - Les normes internationales sont fixées par l'Organisation de l'aviation civile internationale et ne s'imposent que pour les vols internationaux. Lors de la dernière assemblée de cette organisation (5 octobre 2001), il a été décidé de renforcer les compétences de cette organisation en matière de réglementation et de surveillance.
 - Les normes européennes sont exposées dans le document 30 de la Conférence européenne de l'aviation civile et sont applicables dans 38 États européens. Mais ces normes ont été conçues pour les vols internationaux, même si plusieurs des États membres de la Communauté européenne les appliquent également aux vols intérieurs. La mise en œuvre de ces normes fait maintenant l'objet d'un audit par les équipes d'inspection de la CEAC.
14. La mise en œuvre des recommandations de la CEAC et des normes internationales incombe à des instances diverses dans les États membres. Dans la plupart des pays, c'est le ministère des transports qui exerce cette compétence ou alors, elle est partagée entre plusieurs ministères, notamment celui de la justice et des affaires intérieures et celui de la défense. La répartition des tâches entre les aéroports, les compagnies aériennes et la police en matière de mise en œuvre diffère aussi considérablement.
15. À ce jour, la Communauté n'a pas élaboré de règles dans le domaine de la sûreté, sauf lorsqu'il s'agit de la sécurité (cf. section 2). Le groupe a estimé dans une très large mesure que si une action communautaire devait être envisagée, elle devrait viser à établir un niveau minimum commun de protection, mais ne devrait pas empêcher les États membres de déterminer leur propre niveau de menace et les mesures supplémentaires correspondantes. Le groupe a également estimé que la conclusion d'accords avec des pays tiers dans le domaine de la sûreté aérienne devrait continuer de relever de la compétence nationale. Les parties concernées, de leur côté, seraient beaucoup plus enclines à favoriser une action communautaire afin d'assurer l'uniformité, les mesures exceptionnelles, lorsqu'elles se justifient, devant être proportionnées à la menace.

16. En ce qui concerne les autres mesures énumérées dans les conclusions du Conseil (classification des armes, contrôle des bagages en soute et contrôle de qualité), leur adoption doit faire partie intégrante de l'approche générale englobant toutes les mesures de sûreté recommandées par la CEAC. C'est pour cette raison que le groupe ad hoc a envisagé l'adoption de telles mesures dans le cadre d'une amélioration de l'application des recommandations existantes portant notamment sur le contrôle des bagages en soute et les objets interdits ou dangereux.

ii) État actuel de la mise en œuvre

17. Il y a un accord général au sein du groupe pour estimer que les mesures exposées dans le document 30, si elles sont intégralement appliquées, garantiraient un niveau satisfaisant de sûreté aérienne; néanmoins, même si ces mesures avaient été pleinement mises en œuvre dans les aéroports européens, elles n'auraient pas permis d'empêcher des actes terroristes tels que ceux commis aux États-Unis.
18. Les principaux problèmes semblent résulter des éléments suivants:
- Les mesures ne sont pas appliquées à tous les vols, étant donné que les normes de la CEAC et de l'OACI ne sont applicables qu'aux vols internationaux. Néanmoins, alors que dans certains États membres des mesures moins contraignantes sont appliquées aux vols intérieurs et aux vols dans l'espace Schengen, il existe une tendance visant à appliquer ces normes à tous les vols.
 - L'examen des bagages en soute diffère grandement d'un pays à l'autre, mais cette situation devrait changer d'ici la fin de 2002 en ce qui concerne les vols internationaux grâce à la mise en œuvre de la recommandation de la CEAC prévoyant un contrôle de tous les bagages en soute; pour répondre aux conclusions du Conseil européen, le groupe ad hoc propose de rendre ces dispositions contraignantes dans tous les aéroports commerciaux et pour tous les vols (intérieurs et internationaux).
 - Dans plusieurs États membres, la conception et l'infrastructure des aéroports ne permettent pas toujours une séparation totale des voyageurs qui arrivent et qui partent; il en résulte qu'un passager arrivant en provenance d'un aéroport où les contrôles de sécurité sont insuffisants pourrait entrer en contact avec un passager déjà contrôlé dans la zone d'embarquement. Cela ne représente toutefois pas une menace majeure si des mesures complémentaires adéquates sont appliquées.
 - Certains États membres éprouvent des difficultés à mettre en œuvre les mesures recommandées pour les opérations de fret en raison du manque de volonté politique et/ou de connaissances techniques.
 - Il existe des divergences dans les systèmes de contrôle de qualité nationaux, voire des défaillances, principalement à cause du manque de ressources (formation, effectifs, moyens financiers) et de l'absence de tradition dans ce domaine.
 - Le programme d'audit conçu par la CEAC nécessite des ressources supplémentaires et le groupe a été informé qu'un nouveau système d'audit de la CEAC avait été introduit en 2000. À ce jour, trois projets pilotes ont été exécutés sur une base volontaire et trois audits ont été entrepris. On espère réaliser 50 autres audits au cours des dix-huit prochains mois. On estime qu'un échantillon de 50 à 70 aéroports sur un chiffre estimatif de 400 aéroports dans la Communauté fournira des résultats suffisants pour permettre de dégager des conclusions au niveau de l'application. Il est essentiel que tous les États membres lancent des systèmes d'audit fondés sur les normes de la CEAC.
19. On a également souligné que, jusqu'à présent, la mise en œuvre des mesures de sûreté, devait tenir compte de la nécessité de ne pas gêner excessivement les passagers et les opérations aériennes. Pour maintenir le niveau antérieur de facilitation, tout en renforçant la mise en œuvre de mesures de sûreté, il faudra donc des ressources supplémentaires, tant en effectifs qu'en équipements.

20. En résumé, on peut dire que l'efficacité de la mise en œuvre des mesures actuelles dépend principalement d'un contrôle plus rigoureux et plus systématique de leur application effective dans tous les aéroports; elle exige l'imposition d'obligations juridiques claires à toutes les parties concernées et des ressources supplémentaires pour le recrutement et la formation.

2) SÛRETÉ DES AVIONS

i) Cadre institutionnel

21. Les exigences internationales sont contenues dans les annexes 6 et 8 de l'OACI. Ces exigences sont précisées dans les normes communes relatives à l'aviation (JAR) publiées par les autorités conjointes de l'aviation (JAA), par exemple, dans les codes de navigabilité et les JAR-OPS. Des exigences de sécurité sont également prévues dans les propositions de la Commission relatives à des exigences opérationnelles pour l'exploitation commerciale des aéronefs¹ et aux exigences de sécurité pour le personnel navigant², que le Conseil et le Parlement européen examinent actuellement.

ii) État actuel de la mise en œuvre

22. Il sera procédé à de nouveaux examens pour vérifier si les mesures sont mises en œuvre de manière satisfaisante.

3) SÛRETÉ DANS LA GESTION DE LA CIRCULATION AÉRIENNE

i) Cadre institutionnel

23. Pour ce qui concerne les actes d'intervention illicite et les procédures y afférentes, les exigences internationales figurent dans l'annexe 11 de l'OACI et sont précisées dans la documentation d'orientation de l'OACI (doc. 4444).

ii) État actuel de la mise en œuvre

24. Les mesures de sûreté sont incluses dans les manuels de procédure et les protocoles de coordination des centres de contrôle aérien. Il semble qu'elles soient appliquées correctement.

DOMAINES APPELANT UNE AMÉLIORATION

1) SÛRETÉ DANS LES AÉROPORTS

i) Domaines dans lesquels les mesures du document 30 devraient être renforcées

25. Si elles étaient réglementées et mises en œuvre, certaines bonnes pratiques, qui vont au-delà des recommandations actuelles du document 30, permettraient d'améliorer la situation actuelle. La CEAC a du reste déjà établi une task force chargée d'examiner cette question; un premier rapport sur les travaux de cette task force figure en annexe au présent rapport. Sans préjudice des propositions de la CEAC, les points suivants ont été envisagés:

¹ COM(2000) 121 final du 24 mars 2000

² COM(1997) 382 final du 22 juillet 1997, tel que modifié par le COM(1999) 68 du 5 mars 1999

- Le contrôle des cabines préalablement au décollage, qui est actuellement effectué par le personnel des compagnies aériennes, les sociétés de sécurité et/ou le personnel de nettoyage agréé, devrait être systématique et complet;
- Le contrôle de l'accès aux zones réservées pourrait être considérablement renforcé en recourant à des technologies plus perfectionnées et en améliorant l'organisation et le contrôle opérationnel;
- Il arrive que la formation du personnel de sécurité n'ait pas le niveau requis. Cela pourrait être dû à la manière dont la nature de cette tâche est perçue: rotation élevée du personnel, faible rémunération et manque de satisfaction professionnelle. Afin d'y remédier, il pourrait être envisagé d'améliorer le profil de la fonction et de renforcer le contrôle (y compris les enquêtes préalables à l'embauche) du personnel recruté. En coopération avec la CEAC, et sous réserve d'arrangements financiers adéquats, l'institut régional de formation en matière de sécurité aérienne de l'OACI (EASTI), situé à Bruxelles, renforcera ses efforts visant à mettre au point les versions européennes du programme de formation normalisé en matière de sécurité aérienne à l'intention de toutes les catégories de personnel des pouvoirs publics, des compagnies aériennes et des aéroports qui seront adaptées aux nouvelles menaces et mettront l'accent sur les cours de sensibilisation à la sécurité, les cours de sécurité aérienne pour le personnel navigant technique/de cabine, le personnel chargé des procédures d'enregistrement (check-in) et les inspecteurs de sécurité aérienne.

ii) Nouvelles mesures éventuelles

26. Compte tenu des nouvelles menaces, il est opportun d'envisager de nouvelles mesures de nature à empêcher des terroristes kamikazes d'embarquer. La task force de la CEAC examine également cette question et fera rapport au Conseil du 6 décembre 2001. Les mesures suivantes sont envisagées:
- Mesures prévoyant de nouvelles méthodes de travail et une meilleure coopération entre les différents services: l'amélioration des contacts entre les services de renseignement/police/aéroportuaires/de sécurité et l'autorité compétente permettrait de réagir plus efficacement aux menaces éventuelles en exploitant mieux l'information en possession des différents services;
 - Mesures prévoyant une amélioration des méthodes de contrôle: par exemple, introduction de techniques de caractérisation dans des cas déterminés lors de l'enregistrement afin de mieux identifier les suspects potentiels, ou introduction de procédures de confrontation des passeports et des cartes d'embarquement aux portes d'embarquement ou introduction de contrôles aléatoires dans les zones "stériles". Ces mesures n'exigent pas d'investissements importants et les instructions pourraient être aisément définies par des experts et pourraient avoir un effet dissuasif considérable;
 - Des restrictions applicables aux bagages à main pourraient contribuer à réduire le risque d'introduction d'objets prohibés dans la cabine; même s'il s'agit d'une mesure à haute visibilité, son efficacité dépendrait de son application à tous les vols provenant de l'extérieur de la Communauté; en outre, ses implications commerciales devraient être examinées;
 - Il faudrait envisager de mieux contrôler et sélectionner les personnes ayant accès aux simulateurs de vol et aux écoles de pilotage. La question de savoir si de telles mesures sont des mesures de sûreté en matière d'aviation ou relèvent du domaine du renseignement policier demeure ouverte.

2) SÛRETÉ À BORD DES AVIONS

27. Dans l'hypothèse d'un échec des mesures de prévention au sol, il faut examiner quelles mesures peuvent être prises pour neutraliser les pirates de l'air une fois qu'ils se trouvent à bord de l'appareil. La task force de la CEAC, en coopération avec les JAA, se penche actuellement sur cette question. Sans préjudice de ses conclusions, les mesures ci-après ont été identifiées.

- Mesures concernant la conception des appareils: Il semble généralement admis qu'il faut garder la porte de la cabine de pilotage fermée durant le vol et limiter l'accès à cette zone. Toutefois, il faudra que les experts en matière de sûreté, les constructeurs et les pilotes examinent la question du verrouillage et du renforcement de la porte et de l'isolement de la cabine de pilotage. Les experts devront également examiner d'autres questions concernant les dispositifs à bord des avions telles que l'inviolabilité du transpondeur et l'installation d'une caméra vidéo permettant au pilote de surveiller la situation dans la cabine;
- Recours à bord de certains avions d'agents de sûreté en vol: cette mesure viendrait s'ajouter à la formation du personnel navigant. Le soutien des différents États membres en faveur de cette mesure varie en raison de la nécessité de parvenir à un équilibre adéquat entre sécurité et sûreté à bord;
- Il faudrait examiner des mesures relatives aux procédures opérationnelles à bord des avions et à la formation du personnel navigant. Il faudrait notamment envisager de modifier de façon adéquate les propositions de la Commission qui sont en suspens (voir le point 27.1 ci-dessus). Il est également à noter que le programme de formation en matière de sûreté aérienne élaboré par l'EASTI devrait inclure des cours de sûreté en matière d'aviation destinés au personnel navigant technique/de cabine.

3) MESURES CONCERNANT LA GESTION DE LA CIRCULATION AÉRIENNE

28. Il est estimé que les services de gestion de la circulation aérienne, qui sont les mieux placés pour établir des contacts avec un avion détourné, devraient pouvoir contribuer de manière déterminante à identifier une intervention illicite, à diffuser l'information et, éventuellement, intervenir dans les domaines suivants:
- Identification: la procédure habituelle basée sur les transpondeurs pour signaler un détournement est désormais connue des terroristes, qui peuvent en empêcher la mise en œuvre. Il faut donc travailler à la mise au point d'un système permettant aux transpondeurs de passer automatiquement en mode alarme et d'en empêcher la neutralisation en vol. Il faut également réexaminer l'utilisation de radars primaires et de dispositifs de surveillance militaires pour suivre les vols;
 - Information: la gestion de la circulation aérienne s'appuie actuellement sur un réseau de communication. Ce réseau doit être utilisé et étendu pour diffuser l'information et les données disponibles à tous les intervenants en cas de détournement, qu'ils soient civils ou militaires. Nombre d'intervenants dans le domaine de la sûreté ne sont pas reliés à ce réseau. Il faut remédier à cette situation et définir des procédures adéquates pour permettre une réaction rapide et pouvoir mettre en œuvre les mesures voulues telles que l'immobilisation au sol de l'appareil et la fermeture de l'espace aérien dans un périmètre déterminé. L'organisme central de gestion des courants de trafic aérien d'Eurocontrol a clairement un rôle à jouer au sein de cette chaîne d'intervention. Un dispositif permettant d'établir automatiquement une communication air-sol pour fournir à cette chaîne les informations utiles sur la situation à bord contribuerait de manière déterminante à définir la réaction adéquate;
 - Intervention: les décisions concernant les mesures à prendre en cas de détournement sont du ressort des plus hautes instances gouvernementales et appellent une étroite coopération et coordination entre les autorités civiles et militaires. Il a été fait observer que l'OTAN a défini des procédures communes pour autoriser un avion de combat à traverser les frontières nationales entre ses États membres. Il faut envisager de prendre le contrôle de l'avion depuis le sol pour le diriger vers un aéroport spécifique; les travaux dans ce domaine seront renforcés.

INCIDENCES FINANCIÈRES ET ADMINISTRATIVES

29. Il ne fait aucun doute que les mesures envisagées pour renforcer la sûreté auront des incidences financières. Il conviendra de les évaluer et d'en tirer les conséquences pour le secteur du transport aérien.
30. Il faudra également examiner comment les coûts supplémentaires seront absorbés et répartis, étant donné que le renforcement de la sûreté profitera au public en général ainsi qu'aux compagnies aériennes et aux voyageurs.

COOPÉRATION ET COHÉRENCE AU NIVEAU INTERNATIONAL

31. Le groupe ad hoc a été informé de quelques difficultés qui découlent des nouvelles mesures prises aux États-Unis et recommande de poursuivre une coopération pleine et entière avec les États-Unis pour garantir la cohérence des nouvelles mesures de sûreté introduites tant en Europe qu'aux États-Unis. C'est pourquoi des contacts adéquats ont été pris avec la FAA en vue de l'élaboration du présent rapport et seront maintenus à l'avenir.
 32. Le groupe ad hoc préparera également des initiatives en vue de la contribution de la Communauté européenne aux travaux futurs de l'OACI. Il est en outre entendu que la sûreté aérienne exige des mesures à l'échelle mondiale et qu'il faut garantir la cohérence de ces mesures non seulement avec nos homologues aux États-Unis, mais également dans les autres régions du monde. Les initiatives prises par l'OACI, la Communauté et ses États membres et la CEAC ont déjà abouti à l'adoption d'une résolution qui prévoit des efforts coordonnés. De nouvelles initiatives seront encore prises dans cette enceinte pour poursuivre l'examen de l'annexe 17 et mettre en place un programme de l'OACI pour l'évaluation de la sûreté.
-