

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 10912
24 avril 2006

La nécessité de renforcer la sûreté aérienne en Europe

Rapport
Commission des questions économiques et du développement
Rapporteur : M. Anders G. Högmark, Suède, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Bien que l'Europe, par rapport à d'autres régions du monde, présente un excellent historique en matière de sûreté aérienne, un certain nombre d'accidents en 2005 ont suscité de vives préoccupations dans le grand public. Le présent rapport passe en revue les récentes mesures prises pour améliorer la situation, notamment par l'Union européenne dans le contexte de son initiative Ciel unique européen lancée en 2004, ainsi que par la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) et ses 42 Etats membres, par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'*International Air Transport Association* (IATA). Le Rapporteur attire l'attention sur la nécessité de procéder à d'autres améliorations en mettant l'accent sur une approche internationale coordonnée. Ainsi, les pays européens chez qui cela n'est pas encore pratiqué sont vivement incités à s'engager à mener des « inspections sur aire de transit » des appareils ou des contrôles inopinés de sécurité à caractère obligatoire, et à aligner leur législation en matière de sûreté aérienne et leurs systèmes de gestion du trafic aérien sur ceux de l'Union européenne, de sorte qu'un Ciel unique européen puisse se concrétiser sur tout le continent.

Le rapport aborde également les questions connexes de la sécurité aérienne ainsi que des préoccupations écologiques et sanitaires. Les mesures de sécurité devraient être harmonisées au niveau européen, respecter pleinement la Convention européenne des Droits de l'Homme et être d'un bon rapport coût-efficacité. Pour ce qui est de l'environnement, le rapport est favorable à ce que l'aviation soit rapidement intégrée à un système d'échanges de droits d'émission européen, et on l'espère mondial, pour éviter des initiatives non coordonnées qui pourraient entraîner des surcoûts pour le transport et des distorsions de la concurrence. Concernant les questions sanitaires, le rapport invite vivement l'Organisation mondiale de la santé et les instances internationales de l'aviation à poursuivre leur coopération en vue de lutter contre la transmission de la grippe aviaire et d'autres maladies contagieuses.

A. Projet de résolution

1. Les accidents dans le transport aérien sont globalement devenus très rares en Europe, une évolution d'autant plus remarquable étant donné le nombre croissant d'avions en service. Ainsi, alors que l'Europe représente un tiers du trafic aérien mondial, elle ne représente qu'un dixième des accidents dans le monde. Toutefois, la série noire de ces dernières années a suscité des inquiétudes considérables concernant la sûreté aérienne en Europe.

2. L'un des éléments essentiels pour la sûreté aérienne est le bon fonctionnement des procédures de maintenance et de contrôle de la sûreté, d'une part, et des systèmes de gestion du trafic aérien (GTA) d'autre part. Dans le premier cas, il y a danger que la concurrence incessante sur les prix ne pousse les compagnies aériennes à prendre des mesures désespérées d'économie, qui pourraient avoir des conséquences graves pour le maintien des normes de sûreté aérienne. S'il convient de se réjouir de toute mesure visant à accroître la concurrence, dans l'intérêt des consommateurs, cela implique une plus grande responsabilité de la part des autorités et organisations compétentes pour veiller à ce que les normes de sûreté soient préservées et améliorées.

3. En dehors de la nécessité de renforcer en permanence les normes générales de maintenance de la sûreté aérienne, des règles plus strictes sont nécessaires pour rendre obligatoires les inspections sur l'aire de transit ou les contrôles inopinés de sûreté. Les différences qui subsistent encore dans la grande Europe entre les normes et les pratiques nationales en matière de sûreté devraient être harmonisées par les efforts coordonnés, qui sont déjà substantiels, de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) qui compte 42 Etats membres, de son organe associé les *Joint Aviation Authorities* (JAA), des institutions de l'Union européenne et notamment de l'Agence européenne de la sûreté aérienne (AESA) et de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

4. Pour ce qui concerne le GTA, s'il n'est pas sérieusement réformé, le système européen aura du mal à rester opérationnel au vu de l'encombrement croissant en vol et au sol. À cet égard, l'Assemblée parlementaire se réjouit de l'adoption, en mars 2004, de l'initiative de l'Union européenne Ciel unique européen, une ambitieuse entreprise de réglementation qui vise à faire face aux futurs besoins en termes de capacité et à améliorer et renforcer la sûreté aérienne dans le ciel européen en restructurant l'espace aérien et en améliorant l'efficacité du système de GTA. Pour cela, elle entend adopter une approche coordonnée et intégrée, de manière à réduire les divisions entre pays et entre systèmes, d'une part, et entre aviation civile et aviation militaire, d'autre part. L'Assemblée parlementaire juge essentiel que cette initiative soit étendue, par le biais d'accords négociés, afin de couvrir l'espace aérien européen tout entier.

5. L'Assemblée parlementaire préconise la plus grande transparence possible à l'égard du public et la mise en commun par les autorités des informations relatives à la sûreté aérienne. À cet égard, elle se félicite de l'adoption de la publication, en mars 2006, de la première liste noire de l'Union européenne sur les compagnies aériennes dangereuses qui sont interdites de vol dans l'UE, de la décision de l'OACI de publier les résultats de son programme d'audit de supervision de la sûreté universelle, et de l'accord entre l'OACI et l'IATA pour mettre en commun les informations liées à la sûreté émanant de leurs programmes d'audit respectif afin de mieux identifier les risques potentiels dans ce domaine et de prévenir les accidents d'avion.

6. L'Assemblée parlementaire se réjouit de la stratégie mondiale pour la sûreté aérienne approuvée par les Directeurs généraux de l'aviation civile de l'OACI à leur conférence de Montréal les 20-22 mars 2006. Cette stratégie est conçue pour parvenir à des améliorations significatives et développer un cadre de la sûreté pour le 21^e siècle.

7. La sûreté aérienne traite des règles applicables en matière de construction et d'utilisation des aéronefs ; la sécurité aérienne vise à prévenir toute interférence illégitime avec l'utilisation des avions. En définitive, ces deux domaines ont pour but de préserver au maximum la sécurité et l'intégrité des passagers aériens. L'Assemblée parlementaire se félicite des mesures adoptées par les Etats membres du Conseil de l'Europe et par l'Union européenne en vue de renforcer la sécurité aérienne, qui devraient être harmonisées, mais rappelle que toutes ces mesures doivent respecter pleinement la Convention européenne des Droits de l'Homme. En outre, l'Assemblée estime que la méthode de financement et le bon rapport coût-efficacité de ces mesures devraient être étudiés en détail, en particulier pour évaluer leur impact sur les aéroports plus petits.

8. L'Assemblée parlementaire insiste également sur le fait qu'il est important que les pays et les aéroports avertissent à l'avance de l'application de nouvelles mesures de sécurité pour réduire les coûts indirects pour les passagers et opérateurs de l'aviation. En outre, l'Assemblée souligne qu'il est nécessaire d'établir des principes communs au niveau de l'Europe en matière de bonnes pratiques concernant les relations entre agents de sécurité et passagers aux aéroports. Ces principes pourraient ensuite servir de modèle au-delà de notre continent.

9. Le public est de plus en plus préoccupé par l'impact environnemental du transport aérien, en particulier par la pollution sonore et la détérioration de la qualité de l'air au niveau local, mais également par le réchauffement climatique causé par les émissions des avions. L'Assemblée parlementaire est persuadée que la réduction et la gestion du bruit des avions passe nécessairement par une approche équilibrée, telle que celle préconisée par l'OACI, conçue pour traiter le problème du bruit au niveau local de la manière la plus efficiente, la plus économique et la plus transparente possible, et fondée sur des solutions sur mesure répondant aux caractéristiques spécifiques de l'aéroport et des communautés concernées. Les conflits engendrés par le fait que des appareils en partance et en provenance d'aéroports situés à proximité de frontières nationales survolent des collectivités situées de l'autre côté de la frontière devraient être réglés autant que possible en première instance par les collectivités concernées, par le biais d'accords de coopération transfrontalière conclus au titre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Série de traités européens n° 106) et de ses Protocoles, en consultation avec les autorités nationales et européennes compétentes en matière d'aviation civile.

10. L'Assemblée se félicite des efforts visant à améliorer la qualité de l'air au niveau local, notamment des textes législatifs basés sur des normes internationales de plus en plus strictes, des mesures financières incitatives et dissuasives (telles que les taxes pour la pollution et des frais d'atterrissage différentiels), la promotion de la recherche et les améliorations technologiques.

11. Pour ce qui est du réchauffement planétaire, l'Assemblée parlementaire soutient les propositions de la Commission européenne, qui ont également recueilli l'adhésion de la CEAC et de l'OACI, visant à inclure l'aviation dans le programme d'échange d'émissions de l'Union européenne conçu pour aider à atteindre les objectifs fixés au titre du Protocole de Kyoto.

12. Pour ce qui est de la santé des passagers aériens, bien que les incidents médicaux en vol soient rares, ils risquent d'augmenter au cours des prochaines années si aucun effort supplémentaire n'est déployé, du fait de la croissance prévue des transports aériens, de l'augmentation du nombre des personnes âgées parmi les passagers et du développement d'avions long-courrier pour transporter un plus grand nombre de passagers pendant une durée plus longue. L'Assemblée parlementaire se félicite de la publication par la CEAC de son Manuel sur les questions de santé des passagers aériens, soutenu sur le plan international par l'OACI, qui contient des recommandations concernant le signalement d'incidents médicaux, la prestation de services sanitaires en vol et aux aéroports, les aspects juridiques et d'information des passagers. L'Assemblée se félicite de la coopération entre l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et des organisations du transport aérien telles que la CEAC, l'OACI et l'IATA en vue d'élaborer des principes directeurs visant à combattre la transmission de la grippe aviaire et autres maladies contagieuses.

13. Enfin, l'Assemblée parlementaire invite les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union européenne à :

13.1. adhérer à la CEAC s'ils ne l'ont pas encore fait ;

13.2. s'engager à mener, sur une base obligatoire, des inspections dans les aires de vol dans le cadre du programme d'évaluation de la CEAC concernant la sûreté des aéronefs étrangers ;

13.3. aligner leur législation en matière de sécurité et de sûreté aérienne et leurs systèmes de gestion du trafic aérien sur ceux de l'Union européenne, de sorte que l'initiative Ciel unique européen se concrétise au niveau de la grande Europe tout entière.

B. Exposé des motifs par M. Högmark, rapporteur

Table des matières

I.	Introduction et contexte
II.	Présentation générale du secteur de l'aviation
III.	La sûreté aérienne
IV.	La sécurité aérienne
V.	Préoccupations environnementales
<i>i.</i>	<i>Nuisances sonores et réduction du niveau des émissions sonores aux abords des aéroports</i>
<i>ii.</i>	<i>Qualité de l'air local et changement climatique</i>
VI.	La santé des passagers aériens
VII.	Conclusion

I. Introduction et contexte

1. La Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), établie en 1955 sous la forme d'une organisation intergouvernementale, a pour but de promouvoir le développement d'un système de transport aérien européen sûr, efficace et durable. Dans cette perspective, la CEAC s'emploie 1) à harmoniser les politiques et pratiques dans le domaine de l'aviation civile au sein de ses États membres ; et 2) à promouvoir un rapprochement sur des questions de politique entre ses États membres et d'autres régions du monde. Avec l'adhésion de la Géorgie en avril 2005, la CEAC compte aujourd'hui 42 États membres¹. Même si, dans les faits, la CEAC est une voix paneuropéenne pour l'aviation civile, comme ses prédécesseurs, le Rapporteur est persuadé que cette voix serait mieux à même de se faire entendre si la Fédération de Russie pouvait être amenée à devenir membre de la CEAC, pour peu que les deux parties poursuivent et intensifient leur efforts².

2. Dès sa constitution, la CEAC - qui, au cours de l'été 2005, a célébré son 50e anniversaire par des manifestations organisées symboliquement à Strasbourg, le lieu de sa création - a toujours entretenu une relation spéciale avec le Conseil de l'Europe, et en particulier avec son Assemblée parlementaire et avec la Commission des questions économiques et du développement de cette dernière. Le présent rapport entend donc être une contribution à la session plénière triennale de la CEAC qui se tiendra à Strasbourg en juin 2006.

3. L'événement qui a directement déclenché ce rapport est une Proposition de Résolution sur la nécessité de renforcer la sûreté aérienne en Europe, présentée par Mme Antigoni Pericleous Papadopoulos, Vice-Présidente de la Commission des questions économiques, et plusieurs de ses collègues de l'Assemblée. Comme le préconisait la Proposition, rédigée dans un contexte émaillé par une série d'accidents apparemment causés par des problèmes matériels dans les avions concernés ou par des dysfonctionnements au niveau des procédures, « les États membres du Conseil de l'Europe doivent agir pour qu'au niveau national comme international, les normes de sûreté aérienne soient rigoureusement respectées malgré le renforcement de la concurrence dans le secteur de l'aviation. Ils devraient mettre à profit le fait que le Conseil de l'Europe sert de tribune pour la Conférence européenne de l'aviation civile - qui regroupe les autorités de tutelle nationales de l'aviation civile sur une zone correspondant globalement à la zone du Conseil de l'Europe - pour soulever cette question avant la Session triennale de la CEAC qui doit se tenir à Strasbourg en 2006, afin qu'une action correctrice puisse être menée au niveau politique, surtout dans le secteur des charters en rapide expansion. »

4. Après une présentation générale du secteur européen de l'aviation, le présent rapport analyse de plus près un petit nombre de thèmes spécifiques concernant l'aviation civile, à savoir la sûreté de l'aviation telle que mise en lumière dans la proposition de Mme Pericleous Papadopoulos ; les nuisances sonores et la réduction du niveau des émissions sonores aux abords des aéroports ; et la santé des passagers aériens.

5. Outre les ressources et les informations précieuses communiquées par la CEAC, cette note repose sur des informations fournies par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), la Commission européenne (en particulier sa Direction générale de l'énergie et du transport), l'Association internationale du transport aérien (IATA), l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), Eurocontrol, les *Joint Aviation Authorities* (JAA) et le Conseil international des Aéroports (ACI). Le Rapporteur remercie tout particulièrement M. Raymond Benjamin, secrétaire exécutif de la CEAC, et les membres de son équipe pour leur contribution très constructive, mais prend cependant l'entière responsabilité du contenu de son rapport. Il a également reçu le soutien sans réserve de son prédécesseur comme Rapporteur de l'Assemblée pour l'aviation civile européenne, le sénateur Jean-Pierre Masseret, de la France, actuellement Président de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

II. Présentation générale du secteur de l'aviation

6. Après les années de forte croissance que le secteur de l'aviation civile a connues entre le milieu et la fin des années 1990, le début du nouveau millénaire a été marqué par une série d'événements qui ont eu pour conséquence de réduire de manière significative le volume du trafic aérien. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, une stagnation économique mondiale, l'apparition du syndrome du SRAS (Syndrome respiratoire aigu sévère) et la guerre en Irak sont autant d'événements qui ont pénalisé les activités de l'aviation civile.

7. Cependant, les problèmes les plus importants auxquels le secteur de l'aviation doit faire face étaient et restent par nature liés à la rentabilité. Dans un marché réglementé et fragmenté, pendant longtemps, les compagnies aériennes publiques battant pavillon national ont opéré en privilégiant avant tout le prestige, au détriment parfois des notions de coûts et d'efficacité. Confronté à un ralentissement de la demande et à des hausses des coûts liés au carburant, à la sécurité et aux primes d'assurance du fait des événements extérieurs mentionnés plus haut, le secteur de l'aviation a été forcé de revoir l'ordre de ses priorités.

8. Certaines compagnies régulières, notamment la Sabena et Swissair, ont fait faillite en 2001. D'autres, tels que Air France et KLM en 2003, ont recherché des alliances et des partenariats commerciaux pour stimuler les bénéfices, voire simplement survivre.

9. La force de changement la plus importante a probablement été l'essor des transporteurs à bas coûts (*low cost carriers* – LCC). Ces compagnies aériennes « sans superflu » proposent des prix extrêmement compétitifs pour un service réduit au strict minimum et opèrent souvent à partir d'aéroports secondaires. Les coûts sont également contenus grâce à un fort taux quotidien de rotations et à l'absence de représentation syndicale au sein du personnel. Les aéroports utilisés sont fréquemment situés dans des régions économiquement défavorisées. Les pouvoirs locaux et régionaux proposent souvent des avantages pour attirer les LCC vers ces aéroports, dans le cadre de leurs efforts pour soutenir l'emploi et le développement au niveau local³.

10. Les compagnies aériennes régulières et les compagnies charters⁴ sont actuellement confrontées à une concurrence de plus en plus vive de la part des LCC, en pleine expansion, qui représentent environ un dixième du marché européen total. Certains LCC, tels que Ryanair et easyJet, se classent parmi les principaux transporteurs européens en nombre de passagers par kilomètre parcouru. Le dirigeant de easyJet (le plus gros des LCC) estime que, d'ici 2010, les transporteurs à bas coûts couvriront la moitié du marché total de l'inflation⁵. La CEAC prévoit également que le « modèle » LCC va continuer de se développer.

11. Après plusieurs années de stagnation et de morosité, le transport aérien semble avoir aujourd'hui rebondi alors que la demande de services de transport aérien connaît une hausse remarquable. Les chiffres du trafic aérien pour 2004 battent le record précédent, qui remontait à 2000. Malgré son retard sur

d'autres régions (excepté l'Amérique latines et Caraïbes), le trafic aérien international et national en Europe a connu, en 2004, une croissance de 9,4 % pour ce qui est des passagers transportés, de 10,9 % en termes de passagers par kilomètre parcouru, et de 9,0 % en termes de tonnes de marchandises transportées par kilomètre. La croissance prévisionnelle entre 2005 et 2007, en passagers par kilomètre, devrait, selon les prévisions, s'établir à 6,9 % par an en moyenne⁶. Bon nombre des compagnies aériennes européennes ont ainsi vu leur bénéfice d'exploitation s'améliorer en 2004⁷.

12. L'avenir semble également plus rose pour les avionneurs⁸. En 2005, Boeing et Airbus ont l'un comme l'autre engrangé des commandes records depuis 1998, une année de millésime. L'Europe est le deuxième plus gros producteurs d'appareils civils au monde après les Etats-Unis, et elle est suivie par le Canada et le Japon. Le Rapporteur croit qu'il est vital de préserver et de renforcer la capacité de fabrication d'avions en Europe. Ce secteur est un bon exemple de la manière dont la coopération entre pays européens peut apporter de nombreux avantages, par exemple pour le développement des technologies, des communications et des matériels et pour stimuler la production et les ventes par des fournisseurs secondaires, ce qui bénéficie aussi à l'emploi.

13. Toutefois, le boom du transport aérien a une autre conséquence, celle de saturer le ciel, et les aéroports, européens. Même si la capacité d'espace aérien a augmenté de 80 % depuis 1990, le ciel du continent devient de plus en plus encombré. Au cours de la dernière décennie, le volume total du trafic aérien a augmenté de plus de 50 %. L'Europe compte désormais près de 8,5 millions de vols par an et jusqu'à 28 000 vols quotidiens en jours de pointe. À cet égard, le 17 juin 2005 a été la journée la plus chargée de toutes, avec 30 663 mouvements (exprimés en nombre d'atterrissages et de décollages). Et la croissance est partie pour se poursuivre. D'ici 2020, et peut-être même plus tôt, l'on s'attend à ce que le trafic ait doublé par rapport au trafic actuel⁹.

14. Les aéroports peinent à suivre le rythme de la croissance prévue dans le trafic aérien. Le coût des terrains et les contraintes écologiques sont deux des nombreux facteurs qui limitent leur expansion. En Europe, 70 % des 50 plus gros aéroports ont déjà atteint ou presque leur point de saturation pour ce qui concerne la capacité au sol. D'ici 2025, on estime que plus de 17 % de la demande du trafic aérien (soit 3,7 millions de vols par an) ne sera pas satisfaite à cause de contraintes de capacité au sol¹⁰.

15. La congestion, que ce soit du ciel ou des aéroports, fait à l'évidence peser de lourdes contraintes sur le système de contrôle du trafic aérien (CTA) et de gestion du trafic aérien (GTA). La crise du système européen de GTA a déjà été traitée de manière éloquente dans un rapport précédent de l'Assemblée en 2000 sur les politiques européennes de transport aérien (Résolution 1217 (2000) de l'Assemblée parlementaire, Doc. 8759 ; Rapporteur : M. Billing). Même si la situation s'est améliorée depuis, la demande croissante va poser de nouveaux défis, qui peuvent cependant être traités, du moins en partie, par des politiques innovantes et des améliorations technologiques, par exemple grâce à un système de radionavigation par satellite développé par l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne, connu sous le nom de Galileo, qui devrait entrer en fonction en 2008¹¹.

16. Le réseau européen de GTA a besoin d'être réformé si l'on veut éviter d'aggraver l'encombrement au sol ou du ciel, avec le risque plus élevé d'accidents qui s'ensuivrait (voir également partie III ci-dessous). Outre qu'il compromet la sûreté des opérations aériennes, l'embouteillage du système de GTA provoque également des retards, même si ces derniers sont dus aussi à d'autres facteurs (tels que de mauvaises conditions météorologiques, des problèmes avec le fonctionnement de certaines compagnies aériennes et des avions dont l'arrivée prévue plus tôt a été retardée), qui ont des conséquences importantes pour le confort des utilisateurs et des répercussions financières et en termes d'image pour les compagnies aériennes¹².

17. En réponse aux préoccupations concernant le système de GTA et la relative fragmentation du secteur de l'aviation civile, le cadre institutionnel et réglementaire européen, et communautaire, dans lequel opère l'aviation civile connaît actuellement d'importantes modifications. Selon le Livre blanc de 2001 de l'Union européenne sur la politique des transports¹³, il est prioritaire et urgent d'élaborer une politique cohérente en matière de transport aérien international, qui devrait traiter : 1) la défense et la promotion des intérêts de l'Union européenne pour ce qui concerne les accords avec des pays tiers en matière de services aériens; et 2) la coopération (également avec des pays tiers) sur la réglementation plus technique de certains aspects de l'aviation civile (notamment la sûreté, les CTA/GTA, l'environnement et la sécurité). Pour ce qui est de ce dernier point, parmi les résultats pratiques, on citera

la mise en oeuvre de l'initiative Ciel unique européen (CUE) et l'établissement de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (voir pour plus de détails la partie III ci-dessous).

18. Pour ce qui est du premier point, les arrêts rendus en 2002 par la Cour européenne de Justice dans les affaires dites « Ciel ouvert » ont signé le démarrage de la politique extérieure de l'Union européenne en matière d'aviation. Comme l'avait déjà évoqué M. Masseret dans son rapport de 2003 sur « Politiques européennes du transport aérien : des choix cruciaux à un moment critique » (Résolution de l'Assemblée 1341 ; Doc 9823), les arrêts de la Cour européenne de Justice concernaient huit Etats membres qui avaient signé des accords bilatéraux de services aériens avec les États-Unis ou libéralisant les vols transatlantiques. Ces décisions de la CEJ ont effectivement donné à l'Union européenne la compétence exclusive en ce qui concerne les relations extérieures dans le domaine de l'aviation. En outre, en 2003, la Commission européenne s'est vue donner compétence pour entamer des négociations avec les États-Unis sur la création d'une zone aérienne ouverte transatlantique (OAA – *Open Aviation Area*)¹⁴ ainsi qu'avec tout pays tiers en général pour la révision de clauses concernant le contrôle et la propriété des compagnies aériennes (mais pas uniquement)¹⁵.

19. Une communication de 2004 de la Commission européenne¹⁶ esquisse les grandes lignes d'un cadre pour accélérer les relations et négociations en matière d'aviation avec les pays voisins au sud et à l'est de l'Union européenne. Son principal objectif serait de libéraliser les relations dans ce domaine au sein de la grande Europe, avec suffisamment de cohérence et de souplesse pour tenir compte des divers contextes politiques, juridiques et administratifs en place au niveau national dans ce secteur.

20. Pour ce qui est de la Fédération de Russie et de son rôle essentiel dans l'aviation européenne, une attention particulière est accordée au versement de droits de transit de ce pays, notamment pour les survols de la Sibérie. Selon les dires mêmes de la Direction générale de l'énergie et du transport de la Commission, la Fédération de Russie offre de bonnes perspectives de croissance pour les compagnies aériennes, les avionneurs et les fournisseurs de services en Europe. Le trafic international de passagers russes est largement concentré sur des destinations européennes. Autour de 75 % de l'ensemble du trafic russe des passagers se fait vers des destinations européennes, et, dans ce secteur, les prévisions de croissance annuelle devraient s'établir autour de 5,8 % par an jusqu'à 2007 (IATA). Pour l'Union européenne, la Fédération de Russie est actuellement le quatrième marché étranger par la taille en termes d'aviation. A cet égard, le Rapporteur souhaite souligner combien il est important de continuer à rester en contact étroit et de poursuivre des discussions sur des sujets d'intérêt commun, tels que la sécurité et la production d'appareils, ainsi que de continuer à progresser pour que la Fédération de Russie devienne à terme membre de la CEAC. Toutefois, les versements de droits de transit sont un point préoccupant, notamment pour les survols de la Sibérie ; l'UE et d'autres pays membres de la CEAC aimeraient que la Fédération de Russie abandonne cette pratique.

III. La sûreté aérienne¹⁷

21. Les accidents dans les transports aériens sont devenus, dans l'ensemble, très rares en Europe, ce qui est d'autant plus remarquable vu le nombre croissant d'avions en vol. Ainsi, avec un tiers de l'ensemble du trafic mondial, l'Europe ne recense qu'un dixième des accidents de la planète¹⁸. Cependant, ces dernières années, un certain nombre d'entre eux ont suscité des préoccupations très vives en ce qui concerne la sûreté du transport aérien en Europe.

22. En octobre 2001, un avion de ligne régulière scandinave à destination de Copenhague entre en collision avec un petit avion au décollage à Milan. Cet accident coûtera la vie aux 104 passagers et aux six membres d'équipage à bord, ainsi qu'aux quatre passagers d'un avion plus petit impliqué dans l'accident et à quatre employés de l'aéroport¹⁹. En juillet 2002, un avion charter russe à destination de Barcelone entre en collision avec un avion cargo au-dessus du lac de Constance, dans le sud de l'Allemagne, faisant au total 71 victimes. Ces deux accidents sont considérés comme dus essentiellement à des dysfonctionnements dans le contrôle du trafic aérien.

23. En janvier 2004, un charter égyptien avec 148 personnes à bord, en partance pour Paris, s'abîme dans la mer Rouge juste après le décollage, ne laissant aucun survivant. Bien que l'on ne connaisse pas avec certitude la cause de cet accident, le transporteur était, au moment de l'accident, interdit de vol en Suisse pour des raisons de sûreté.

24. En août 2005, un charter tunisien en provenance de Bari et à destination de la Tunisie s'abîme en mer au large des côtes de Palerme, en Sicile, faisant 16 victimes sur les 39 personnes à bord. Il semblerait que l'accident soit imputable à des négligences dans les procédures suivies pour faire le plein de carburant, étant donné que la cause immédiate de la catastrophe était due au fait que l'avion s'est retrouvé sans explication à court de carburant. Un peu plus tard, le même mois, un avion d'un transporteur privé chypriote ayant décollé de Chypre à destination d'Athènes s'écrase à flanc de montagne ; sur les 121 personnes à bord, il n'y aura aucun survivant. On soupçonne que l'accident est dû à une dépressurisation de la cabine, elle-même entraînée par une panne du système de pressurisation et de chauffage.

25. En outre, juste deux jours après, un vol commercial de la West Caribbean Airways parti de Panama en direction de la Martinique s'écrase dans les montagnes près de la frontière entre la Colombie et le Venezuela. Les 152 passagers, en majorité des Français, et huit membres d'équipage y perdent la vie. Juste avant l'impact, l'équipage avait signalé des problèmes avec les deux moteurs au contrôle du trafic aérien.

26. Ces catastrophes récentes, conjuguées à un certain nombre d'incidents et d'accidents moins graves sur des vols charter comme des vols réguliers, font naître des préoccupations en ce qui concerne les procédures de maintenance et de contrôle en matière de sûreté, d'une part, et le système de GTA, d'autre part. Bien entendu, il est absolument crucial pour la sûreté de l'aviation que l'un et l'autre fonctionnent convenablement. Pour ce qui est des procédures, on pense que la concurrence effrénée sur les prix amène des compagnies aériennes à rogner sur la maintenance et le contrôle, ce qui pourrait avoir de graves conséquences puisque cela amènerait à lésiner sur le niveau de sûreté. Ceci amène par là même les gens à se demander si les compagnies (et appareils) sont sûrs. Outre les mesures générales d'entretien pour la sûreté aérienne, il convient à l'évidence de mettre en place des règles plus strictes pour rendre obligatoires les inspections sur l'aire de trafic²⁰. En ce qui concerne le système européen de GTA, comme indiqué dans la Partie 2 plus haut, s'il n'est pas sérieusement réformé, il sera difficilement en mesure de faire face à l'encombrement de plus en plus important du ciel et des aéroports²¹.

27. Le Rapporteur se réjouit d'un certain nombre d'efforts récemment entrepris à la fois par l'UE et la CEAC pour traiter ces graves lacunes.

28. Il se réjouit en particulier de l'initiative Ciel unique européen (CUE), lancée en 1999 et adoptée en mars 2004²². Cette initiative réglementaire ambitieuse de l'Union européenne prévoit comme objectifs la fourniture de services de navigation aérienne, l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien et la réalisation de l'interopérabilité du réseau de GTA. Ce train de réglementations vise pour l'essentiel à faire face aux futurs besoins en termes de capacité, d'une part, et à améliorer et renforcer la sûreté aérienne dans les ciels européens, d'autre part, en restructurant l'espace aérien et en améliorant l'efficacité du système de GTA, le tout de manière coordonnée et intégrée, afin de réduire la segmentation à la fois entre Etats et systèmes et entre aviation civile et militaire.

29. À l'évidence, l'Europe a besoin d'un système de GTA qui soit avant toute chose sûr, mais également efficace. L'intégration et une mise en oeuvre plus rapide des innovations technologiques devraient contribuer à son efficacité. Le réseau européen de GTA doit également privilégier une fourniture de services en fonction de la demande. Pour atteindre cet ambitieux objectif, l'initiative CUE requiert des efforts concertés sur tous les fronts et de la part de toutes les parties prenantes. Il convient également de prendre d'autres dispositions au niveau communautaire pour compléter le cadre juridique. Au niveau de chaque État membre de l'Union, ceux-ci doivent se doter d'autorités de tutelle nationales qui soient compétentes et indépendantes²³. En outre, et c'est là un point essentiel, l'ensemble du secteur de l'aviation doit s'engager en faveur de cette initiative. Enfin, et ce n'est pas là un point anodin, la participation de Eurocontrol en tant qu'organisme expert est un important élément pour la réussite de la mise en oeuvre de l'initiative CUE. À cette fin, la Communauté européenne est devenue membre de plein droit de Eurocontrol en 2002.

30. L'introduction des modernisations techniques de la CUE repose sur le programme SESAME, destiné à planifier l'avenir du système européen de GTA et à coordonner le développement et la mise en oeuvre de nouvelles technologies et concepts opérationnels innovants. Mis en chantier par les équipementiers du système européen de GTA, il est désormais soutenu par l'ensemble du secteur de l'aviation et cofinancé par la Commission européenne (et Eurocontrol). Le programme en est actuellement à sa phase de définition, pour l'établissement du plan d'ensemble du GTA d'ici 2007. Le

cadre pour la CUE prévoit également des dispositions pour que le système européen de sûreté de l'aviation couvre la surveillance, l'inspection et les pénalités en cas de non-respect des exigences.

31. Les administrations européennes de l'aviation s'efforcent depuis longtemps d'harmoniser leurs normes et procédures en matière de sûreté par le biais des *Joint Aviation Authorities* (JAA), une instance associée à la CEAC. Cependant, on note encore de considérables différences dans les pratiques au niveau national. Outre qu'elles sont sources de préoccupation à l'égard du niveau réel de sûreté de l'aviation en Europe, ces divergences font également peser une charge sur les avionneurs, qui peuvent être amenés à produire des versions différentes du même appareil et des mêmes équipements en fonction du pays et des opérateurs (s'efforçant d'entrer en concurrence dans d'autres pays que celui où ils sont enregistrés). Dans ce contexte et dans le cadre de l'initiative CUE, l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), établie en 2002, est entrée en fonctions en septembre 2003.

32. L'AESA, une agence indépendante de l'Union européenne, est chargée d'établir des règles communes dans le domaine de la navigabilité (ainsi que de la protection de l'environnement) pour l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. En conséquence, aucun Etat ne peut s'écarter des conditions établies par l'AESA ou ajouter des conditions supplémentaires. Les travaux de cette Agence contribueront à garantir un niveau élevé et uniforme de sûreté pour les activités de l'aviation civile dans l'ensemble de l'Union européenne. Pour les opérateurs et avionneurs du secteur de l'aviation civile, elle aidera également à créer un véritable marché unique européen sans distorsions de la concurrence.

33. L'AESA a pour principales missions : 1) d'aider la Commission européenne à préparer la législation pertinente et de soutenir les Etats membres et le secteur pour l'application de cette législation ; 2) d'adopter ses propres normes (spécifications pour la certification et matériel d'aide et d'orientation), de mener les inspections techniques et de délivrer des certificats lorsque l'action centralisée est plus efficiente ; et 3) d'aider la Commission européenne à superviser l'application effective de la législation communautaire. En un sens, l'AESA servira de guichet unique pour les mesures de demande et procédures de certification en matière de sûreté. Dans cette première étape qui consiste à se substituer aux Etats membres de l'Union européenne et aux JAA en ce qui concerne la responsabilité en matière de navigabilité, les activités de l'AESA se concentrent sur la certification des appareils, des composants et de la maintenance. Dans les prochaines années, ses compétences s'étendront à la réglementation des opérations aériennes, à l'octroi des brevets et autorisations pour les équipages et à la supervision des avions de pays tiers qui arrivent ou repartent de l'Union européenne. À plus long terme, il est également envisagé qu'elle joue un rôle en matière de réglementation de la sûreté pour les opérations aéroportuaire et la gestion du trafic aérien. Enfin, l'AESA travaillera étroitement avec les pays non membres de l'Union européenne et des organisations internationales de l'aviation pour promouvoir les normes de sûreté européenne et une harmonisation au niveau mondial²⁴.

34. Pour ce qui est de la Grande Europe, l'un des principes de base ayant présidé à la fondation de la CEAC étant la création d'un système de transport aérien sûr (et fiable), la sûreté représente donc l'un des aspects les plus importants des travaux de la CEAC.

35. En 1996, la CEAC a lancé le programme SAFA (*Safety Assessment of Foreign Aircraft*) pour compléter les évaluations de l'OACI au titre du programme d'audit universel pour la supervision de la sûreté (USOAP)²⁵, un programme auquel les compagnies adhèrent à titre volontaire. L'un des aspects importants du programme SAFA est qu'il n'est pas discriminatoire, puisqu'il s'applique de la même manière à des appareils de pays CEAC comme non-CEAC. Les pays CEAC peuvent donc mener des inspections sur l'aire de trafic²⁶ concernant tout aéronef étranger (relevant d'un pays CEAC ou non-CEAC). Les évaluations sont menées par des inspecteurs du SAFA, formés par la CEAC et originaires de divers Etats membres de la CEAC²⁷. Depuis le début du programme, 550 inspecteurs en provenance de 34 Etats membres ont été formés. Si une inspection révèle des irrégularités, l'autorité nationale pertinente est contactée pour faire en sorte que l'opérateur concerné prenne des mesures correctives. Enfin, toutes les données relatives aux inspections et autres informations sont conservées dans une base de données centralisée, établie par les JAA et accessible (maintenant sur Internet) à tous les Etats CEAC²⁸. En 2005, 32 Etats CEAC ont mené au total 5 457 inspections de 748 opérateurs différents (et de 182 catégories ou (sous)catégories différentes d'aéronefs) relevant de 133 Etats.

36. Au sein de l'Union européenne, les Etats membres sont obligés de mener des inspections sur l'aire de trafic telles que prévues par le programme SAFA, afin d'évaluer si les appareils et les opérateurs utilisant les aéroports communautaires respectent les normes internationales en matière de sûreté. La

Directive de 2004 sur la sécurité des aéronefs de pays tiers utilisant des aéroports de la Communauté européenne²⁹ établit un système harmonisé d'inspection des appareils étrangers lors de l'utilisation d'aéroports européens. Elle prévoit également l'échange d'informations entre les Etats membres et la possibilité d'étendre, à l'ensemble de l'Union européenne, des mesures prises par un Etat membre à l'encontre d'un appareil ou d'un opérateur d'un pays tiers qui ne respecte pas les normes de sûreté définies. En outre, la Directive demande une coordination des activités de l'Union européenne et de la CEAC en matière de sûreté aérienne.

37. Pour renforcer encore davantage le système d'inspection de sûreté sur la base de cette Directive de 2004, en février 2005, la Commission européenne a publié une proposition de réglementation pour passagers du transport aérien de l'identité du transporteur et pour que les Etats membres communiquent des informations liées à la sûreté. Ensuite, en mars 2006, en tant que première initiative d'importance en réaction aux préoccupations du public concernant le niveau de sûreté des compagnies aériennes, l'UE (par le biais d'une évaluation approfondie menée par le Comité de la sûreté aérienne) a adopté et publié une liste noire des compagnies aériennes interdites de vol sur le territoire de l'UE. Cette liste fonctionne selon le principe que toute compagnie interdite de vol par un Etat membre l'est également dans tous les autres. A l'heure actuelle, elle recense 92 compagnies pour lesquelles l'interdiction est totale et 3 frappées d'interdictions opérationnelles³⁰. La liste est consultable en ligne³¹ et les passagers enregistrés sur une compagnie aérienne/transporteur sur cette liste devraient en être informés. Les passagers sont également censés avoir le droit de demander un dédommagement si la compagnie qu'ils devaient utiliser est inscrite sur la liste noire après qu'ils ont acheté leur billet (ou si, après un changement de transporteur, ils se retrouvent avec un transporteur sur la liste). La Commission a également lancé un processus de consultation sur un document de travail relatif à la capacité aéroportuaire, à l'efficacité et à la sûreté aérienne en Europe.

38. La CEAC accueille également un Groupe d'experts de haut niveau spécialistes des enquêtes à la suite d'accidents (l'ACC), qui prépare des statistiques sur tous les types d'accidents d'avions (et leurs conséquences pour les membres de la CEAC) et évalue les tendances en matière d'enquêtes sur les accidents et incidents. Le groupe travaille également à développer une approche harmonisée parmi les Etats CEAC (également pour ce qui est de l'assistance aux victimes d'accidents d'avions).

39. Immédiatement après les accidents d'août 2005 impliquant des charters, la CEAC s'est réunie avec l'AESA, les JAA et Eurocontrol pour réaffirmer l'engagement commun de maintenir et de renforcer le niveau déjà élevé de sûreté de l'aviation en Europe. À cette fin, les représentants ont adopté un Plan d'Action pour une aviation européenne plus sûre incorporant plusieurs mesures déjà en cours d'application au sein de l'Union européenne telles que : 1) l'intensification de la supervision par les autorités nationales européennes pour garantir le plein respect des règles et procédures existantes en matière de sûreté ; 2) davantage de transparence de sorte que les passagers sachent à l'avance sur quelle compagnie aérienne ils vont voler ; 3) l'établissement de critères européens communs pour imposer des interdictions dans toute l'Europe des appareils/compagnies aériennes dangereuses (et une liste noire devrait être publiée sur Internet, voir para. 36 ci-dessus) ; 4) le renforcement du système d'inspection des appareils de pays tiers (le programme SAFA) ; et 5) l'adoption de mesures européennes pour évaluer les compagnies aériennes étrangères avant de leur donner l'autorisation de voler en Europe.

40. Le programme de travail de la CEAC pour 2004 - 2006 en ce qui concerne la sûreté de l'aviation civile répond à la nécessité : 1) de renforcer la capacité de supervision de ses Etats membres en matière de sûreté³² ; et 2) d'harmoniser l'approche des Etats membres dans les enquêtes relatives aux accidents et incidents.

41. En mars 2006, l'OACI a publié les statistiques provisoires sur la sûreté (et la sécurité) concernant les opérations des transporteurs aériens en 2005. Dans le monde, pour les vols réguliers, on recense au total 18 accidents d'avions³³ qui ont fait 713 victimes parmi les passagers contre 203 victimes chez les passagers et 9 accidents en 2004). Pour les vols non réguliers, ces chiffres étaient de 18 accidents et 278 victimes parmi les passagers pour 2005 (contre 18 accidents et 207 victimes chez les passagers en 2004). Plus tard, dans le courant de mars, l'OACI a organisé une conférence des Directeurs Généraux de l'aviation civile portant sur la sûreté aérienne. Cette conférence avait pour but de faire le point sur la situation de la sûreté aérienne dans le monde et de dégager des pistes d'améliorations supplémentaires (et significatives) pour élaborer un cadre de sûreté pour le 21^e siècle (une Stratégie globale pour la sûreté aérienne). La conférence a également préconisé davantage de transparence et de mise en commun des informations et a décidé de publier sur Internet les résultats du programme USOAP de l'OACI.

42. En conclusion, étant donné que la sûreté en matière d'aviation ne s'arrête bien entendu pas aux frontières de l'Europe, votre Rapporteur est persuadé que l'ensemble des efforts entrepris (notamment dans le cadre de l'initiative Ciel unique européen) ne pourra donner sa pleine mesure que si l'on élargit leur portée géographique. Il est essentiel à cet égard de passer des accords bilatéraux et de mettre en place une coopération entre les pays tiers et des organisations internationales de l'aviation telle que la CEAC (mais également l'OACI). En outre, le Rapporteur est persuadé qu'afin d'encourager le signalement public d'incidents et problèmes, il est important de préserver une culture non punitive où règnent la confiance et la coopération.

IV. La sécurité aérienne

43. Après la sûreté aérienne, l'une des priorités essentielles de la CEAC pour les prochaines années est la sécurité aérienne³⁴. La CEAC a depuis plusieurs années son propre programme d'audit volontaire dans ce domaine (AVSEC), qui lui permet de procéder à des audits dans tous les aéroports de la région européenne. Après un audit initial, l'Etat membre concerné s'engage formellement à corriger les déficiences identifiées. La CEAC souligne l'importance d'audits de suivi et d'une assistance technique (bilatérale et multilatérale) pour garantir le plus possible que ces engagements sont tenus. Dans ce domaine, l'Institut de formation à la sécurité aérienne (EASTI), établi à Bruxelles en 1997, constitue une initiative conjointe OACI-CEAC, et s'est imposé comme un élément précieux pour l'organisation de sessions et d'ateliers de formation. En particulier, il développe actuellement un projet de formation à la sécurité aérienne sur Internet. De plus, la CEAC accueille un certain nombre d'ateliers multilatéraux sur divers thèmes liés à la sécurité. Enfin, la CEAC et l'OACI³⁵ ont signé en 2004 un Protocole d'accord sur les audits de sécurité aérienne et autres questions connexes.

44. Historiquement, les mesures de sécurité ont toujours été réactives, puisqu'elles étaient durcies immédiatement après des attentats terroristes, et étaient assouplies après quelques temps. A la suite de l'incident de Lockerbie en 1988 et surtout des événements du 11 septembre 2001, cependant, des mesures considérables ont été prises par la plupart des pays (et des organisations concernées) pour améliorer et standardiser les mesures de sécurité aérienne. Ainsi, la « ligne minimum » de sécurité n'a fait qu'être relevée.

45. Dans l'UE, le cadre juridique concernant la sécurité aérienne post-11 septembre repose pour l'essentiel sur le Règlement 2320/2002³⁶, qui établit des règles communes au sein des Etats membres de l'UE. En particulier, ce texte 1) définit les exigences et normes de sécurité contraignantes, sur la base des procédures élaborées par la CEAC, devant être appliquées aux aéroports (pour ce qui est du contrôle des passagers, des bagages, des colis et du courrier, des membres d'équipage et du personnel d'aéroport) ; 2) autorise des inspections (inopinées) réalisées par la Commission européenne à des fins de supervision ; 3) exige de tous les Etats membres qu'ils mettent en œuvre leurs propres programmes de contrôle qualité ; 4) sanctionne l'élaboration de textes juridiques supplémentaires par la Commission européenne. Pour ce qui est du point 2, la Commission européenne a établi sa propre équipe d'inspecteurs et son propre programme de formation en collaboration avec l'EASTI. Pour le point 4, les ajouts ultérieurs au texte 2320/2002 comportent par exemple un Règlement de la Commission³⁷ établissant une définition commune des parties critiques des zones de sécurité à accès interdit dans les aéroports (en obligeant ainsi tous les membres du personnel, y compris l'équipage, à se soumettre à un contrôle de sécurité complet avant de pénétrer sur ces zones) et une Directive du Conseil³⁸ obligeant les compagnies aériennes à communiquer les données relatives aux passagers.

46. Si le Rapporteur admet sans conteste l'importance de la sécurité aérienne, le nombre et l'étendue des mesures supplémentaires prises ces dernières années en Europe et dans le monde sont préoccupants du point de vue des droits de l'homme autant que sur le plan du coût.

47. En ce qui concerne les droits de l'homme, votre Rapporteur souligne qu'il est nécessaire de fixer des principes communs de bonne pratique pour les agents de sécurité en contact avec les passagers aux aéroports. Tous les passagers devraient être traités courtoisement et avec professionnalisme lorsqu'ils arrivent à l'aéroport, ainsi qu'à n'importe quel point d'entrée.

48. Pour ce qui est des coûts, il va sans dire que la mise en œuvre des mesures de sécurité aériennes existantes et prévues est onéreuse. En Europe, le financement varie d'un pays à l'autre. Dans

certaines Etats membres, ce sont les pouvoirs publics pour l'essentiel qui assument ces coûts, d'autres en revanche ont fait le choix d'imposer des taxes spécial de décollage (payées par les passagers) ou de les financer directement par les opérateurs du transport aérien (autrement dit les opérateurs du secteur, en d'autres termes, les aéroports et compagnies aériennes). Une étude de 2003 menée par ACI Europe sur le financement des coûts de sécurité de l'aviation civile en Europe mentionne que « l'application des mesures de sécurité prévues par le Doc. 30 de la CEAC entraînera des coûts substantiels pour tous les opérateurs ». En outre, au niveau national, la responsabilité du financement des mesures de sécurité peut également différer d'un aéroport à l'autre.

49. Il serait à l'évidence judicieux que toutes les parties concernées (au niveau européen) adoptent une approche plus uniforme. Les organisations sectorielles liées à l'aviation ont, à plusieurs reprises (ACI Europe en 2001 et 2003³⁹, par exemple, mais aussi tout récemment en janvier 2006⁴⁰) invité les gouvernements (et l'UE en tant que telle) à élaborer et à mettre en œuvre une politique globale pour financer le niveau de sécurité aérienne le plus élevé possible, car elles estiment que la lutte contre le terrorisme est une obligation de sécurité nationale. S'agissant d'appliquer des règles uniformes basées sur une sorte de taxe sécurité, l'étude d'ACI Europe de 2003 se soucie particulièrement que les aéroports plus petits ne soient pas pénalisés (en supportant des surcoûts) simplement de par leur taille. Quoi qu'il en soit, il est important que toute politique ou approche de financement de la sécurité prévoie une analyse approfondie sur le plan coût-efficacité de la fourniture et de la mise en œuvre de diverses mesures de sécurité.

50. Enfin, votre Rapporteur souhaite également souligner qu'il est important que les pays (et les aéroports) prévoient à l'avance de l'application de nouvelles mesures de sécurité afin de limiter les coûts indirects pour les passagers et les opérateurs de l'aviation. A cet égard, le dialogue en cours de la CEAC avec les autorités des Etats-Unis est particulièrement apprécié.

51. Selon les statistiques provisoires de l'OACI en matière de sécurité (publiées en mars 2006), en 2005, cinq actes d'interférence illégitime⁴¹ ont été enregistrés dans le monde, avec pour conséquences 3 personnes tuées et 60 blessées.

V. Préoccupations environnementales

i. Nuisances sonores et réduction du niveau des émissions sonores aux abords des aéroports

52. Pour ce qui est de l'aviation civile, les nuisances sonores aux abords des aéroports sont l'une des préoccupations environnementales qui interpellent tout particulièrement et de plus en plus le grand public. Bien que les émissions sonores des appareils aient été réduites de manière significative et que les moteurs des ces derniers soient aujourd'hui beaucoup moins bruyants que par le passé, l'augmentation considérable du nombre de vols est en passe de réduire à néant l'effet des améliorations technologiques. Selon l'IATA, aujourd'hui, les avions sont près de 75 % plus silencieux que les premiers avions à réaction des années 1960. La réduction du bruit à la source ne cesse de s'améliorer grâce aux progrès technologiques (une tendance marquée par des normes successives de certification et des investissements dans le renouvellement des flottes). Le secteur de la recherche s'est lui-même fixé comme objectif de réduire encore de 50 % les émissions sonores d'ici 2020⁴².

53. Toutefois, une étude de 2003 de la Commission européenne⁴³, portant sur 53 aéroports européens connaissant plus de 50 000 mouvements d'aéronefs civils à réaction subsoniques par an, a conclu que le nombre total de personnes exposées au bruit des avions augmentera d'ici 2015. En fait, le nombre de personnes « fortement dérangées » augmentera à un rythme de 1% à 4 % par an, en fonction du scénario envisagé. Cela veut dire que, d'ici 2015, le nombre de personnes fortement incommodées par les nuisances sonores aura augmenté entre 10 % et 50 % par rapport à la situation de 2003. Quel que soit le scénario retenu (pour chaque action différente visant à réduire les nuisances sonores), les bénéfices à long terme (autrement dit à l'horizon 2015) de chaque action auront été pratiquement, voire complètement, réduits à néant par l'augmentation de l'exposition au bruit due à l'augmentation du volume du trafic.

54. L'étude conclut que, même si certaines mesures d'atténuation (par exemple une limitation voire une interdiction des vols de nuit) semblent plus efficaces que d'autres (en matière de réduction des nuisances sonores), aucune action concrète ne peut à elle seule garantir la stabilité du niveau de bruit

pour l'avenir. Toute action qui sera prise doit donc s'accompagner de mesures complémentaires. En 2001, l'OACI a adopté le concept d'Approche équilibrée pour l'atténuation et la gestion des nuisances sonores dues aux avions. Il s'agit d'identifier le problème du bruit dans un aéroport, puis d'analyser les diverses mesures possibles pour le réduire, à savoir : 1) la réduction à la source ; 2) les mesures relatives à l'aménagement du territoire ; 3) des procédures opérationnelles pour l'atténuation du bruit ; et 4) des restrictions au fonctionnement des appareils. Pour l'essentiel, le problème du bruit sera traité au niveau local de la manière la plus efficace et la moins coûteuse possible, en partant du principe que les solutions doivent être adaptées aux caractéristiques spécifiques de l'aéroport concerné.

55. L'approche équilibrée vise à concilier la nécessité de prendre, pour l'atténuation du bruit, des mesures qui soient suffisamment adaptables et spécifiques pour répondre aux conditions locales, d'une part, et la nécessité pour ces mesures d'être suffisamment universelles pour répondre aux exigences globales des compagnies aériennes et des aviateurs, étant donné que l'on ne peut pas attendre de ces derniers qu'ils modifient leurs produits ou services au-delà de certaines limites. L'OACI incite également vivement les Etats, mais également les aéroports, à faire preuve de transparence lors de l'étude des mesures envisagées⁴⁴.

56. Pour ce qui est du choix des mesures, tant l'OACI que l'IATA se déclarent opposées à l'application dès le départ de restrictions aux opérations des appareils, et privilégient plutôt la solution qui consiste dans un premier temps à étudier les autres mesures prévues dans l'Approche équilibrée⁴⁵. Dans ce contexte, votre Rapporteur aimerait traiter spécifiquement les restrictions aux vols de nuit et l'importance d'équilibrer besoins environnementaux et développement du secteur de l'aviation, puisque ce dernier revêt une grande importance pour les créations d'emplois et la compétitivité pour nos économies.

57. Les restrictions aux vols de nuit se multiplient, en particulier en Europe. Les principaux aéroports sur tout le continent ont mis en oeuvre des contrôles et des incitations financières pour la maîtrise du bruit nocturne. Dans certains aéroports, les vols de nuit sont totalement interdits. Outre que, potentiellement, cela entraîne une augmentation de l'encombrement en période diurne, ces restrictions peuvent avoir un impact grave sur l'économie. Une étude de 2005 de la Commission européenne⁴⁶, portant sur 76 aéroports de l'Union européenne, souligne qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre, d'une part, les avantages procurés par des restrictions aux vols de nuit et, d'autre part, les coûts économiques, du fait de l'importance des vols de nuit pour le secteur. Les départs et arrivées tardives (22h00-22h59) et du petit matin (06h00 – 06h59) sont essentiels pour l'efficacité opérationnelle des compagnies aériennes (autrement dit pour que les opérateurs sur des courtes distances optimisent au maximum l'utilisation de leurs appareils) ainsi que pour des liaisons commerciales efficaces en Europe (non seulement pour les voyageurs sur les vols commerciaux de jour, mais aussi pour des entreprises de livraison express qui pratiquent le 24 heures chrono porte-à-porte). Pour ce qui est de la période des huit heures comprises entre 23 heures et 07 heures, selon l'étude, quelque 8 % environ des mouvements d'appareil se font dans ce créneau horaire (et 60 % de ces mouvements concernent des avions cargo). Toutefois, seuls 2 % des mouvements totaux sont le fait d'avions à réaction dans le créneau central des six heures comprises entre 24 heures et 06 heures du matin. Les vols de nuit ont diverses répercussions économiques, à savoir un impact direct (emplois et chiffre d'affaires à l'aéroport) ; des impacts indirects (emplois créés en dehors des zones aéroportuaires chez les fournisseurs) ; des impacts induits (emplois et revenus créés par les dépenses des employés directs et indirects) ; et des impacts catalytiques (autrement dit, des impacts économiques plus larges sous forme d'une amélioration de la productivité et de retombées en termes d'investissements et du tourisme). Globalement, l'étude estime que de 360 000 à 500 000 emplois dans l'Union européenne dépendent des vols de nuit.

58. Dans l'esprit de la politique de l'IATA en matière de vols de nuit, le Rapporteur est persuadé que les décisions concernant des restrictions opérationnelles sur certains créneaux horaires devraient être laissées aux localités et régions concernées, et que le gouvernement national devrait s'en mêler le moins possible, puisqu'il n'est sans doute pas en mesure d'évaluer pleinement les circonstances locales. En outre, il ne faudrait pas retenir les restrictions aux vols de nuit en première instance, mais plutôt donner aux aéroports l'opportunité d'utiliser d'autres mesures, par exemple des incitations pour l'utilisation d'appareils moins bruyants. Et, si l'on met en place des restrictions aux vols de nuit, ces décisions devraient être le résultat d'une étroite consultation des parties prenantes et être étayées par une évaluation complète et transparente de l'ensemble des coûts et des avantages. Ce type d'évaluation devrait être confié à des autorités compétentes et reconnues telles que l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) en France. Cet organisme apprécie en toute indépendance les questions liées à la gestion de la pollution sonore aéroportuaire pour les résidents locaux, les pouvoirs

locaux et les opérateurs du transport aérien. Enfin, le Rapporteur admet qu'il soit difficile d'évaluer l'impact économique de chaque élément d'un programme de limitation du bruit une fois que ce programme est instauré. Mais il estime décourageant que, selon une étude de 2004 de la Commission européenne⁴⁷ concernant des aéroports de la Communauté qui enregistrent plus de 50 000 mouvements d'avions civils à réaction subsoniques par an, aucune analyse officielle des coûts et des avantages des programmes généraux (autrement dit, pas uniquement ceux qui ne comportent que des restrictions aux vols de nuit) visant à limiter les nuisances sonores n'ait été menée pour les grands aéroports européens.

59. De nombreux Etats ont déjà introduit le concept de l'Approche équilibrée dans leur réglementation. Dans l'Union européenne, celle-ci a été consacrée dans la Directive de 2002 sur l'établissement de règles et de procédure concernant l'introduction de restrictions opérationnelles liées au bruit dans les aéroports de la Communauté européenne⁴⁸. Une autre Directive de 2002⁴⁹ sur l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement exige que les autorités compétentes dans les Etats membres élaborent une cartographie harmonisée du bruit et mettent en oeuvre des plans d'action pour traiter le bruit autour des principales infrastructures de transport, notamment les aéroports.

60. Même si de nombreuses difficultés font obstacle à la définition (et à la comparaison⁵⁰) des plafonds de bruit et même si les nombreux programmes d'atténuation en Europe sont différents, une harmonisation des programmes de limitation du bruit au sein de l'Union européenne contribuerait à un fonctionnement plus harmonieux du Marché intérieur, selon une étude de 2005 de la Commission européenne⁵¹. L'étude signale cependant que, lorsqu'on procède à l'évaluation de la situation pour un aéroport donné, il importe de procéder avec une certaine souplesse, tout comme il est important d'opérer dans la transparence, mais aussi qu'il est nécessaire de pouvoir identifier ceux qui sont à l'origine des nuisances sonores les plus fortes et de prendre les mesures appropriées⁵².

61. Les questions environnementales liées à l'aviation figurent depuis les années 1970 en bonne place sur l'ordre du jour de la CEAC. Pour les traiter, celle-ci a constitué un Groupe d'experts sur l'atténuation des nuisances occasionnées par le transport aérien (ANCAT), composé de représentants des administrations nationales et du secteur de l'aviation. Pour ce qui concerne spécifiquement la pollution sonore, la CEAC (avec la Commission européenne et Eurocontrol) a accueilli, en décembre 2004, un atelier sur les procédures opérationnelle pour l'atténuation du bruit autour des aéroports. On notera en particulier les efforts de la CEAC (par le biais du groupe d'experts ANCAT) pour définir une méthodologie standard dans le calcul du bruit - en mai 2004, elle a publié des propositions pour un guide d'application et un guide technique sur la méthode normalisée de calcul des courbes de niveau de bruit autour des aéroports civils. En mai 2004, la CEAC a présenté la dernière version révisée de son guide sur ce sujet, qui contient une méthode réactualisée et donne des conseils pratiques pour appliquer ces modèles. Le Groupe ANCAT a également élaboré une méthode harmonisée pour la classification de la performance des appareils civils en matière d'émissions sonores, qui n'a toutefois pas (encore) été incorporée à la législation communautaire.

62. Enfin, le Rapporteur aimerait attirer l'attention sur le problème particulier du bruit, et en fait d'autres formes de pollution, dans le contexte spécifique des aéroports situés à proximité de frontières nationales. Etant donné que les plans de vols et d'atterrissage de ces aéroports peuvent perturber les collectivités situées de l'autre côté de la frontière concernée, ce qui entraîne l'imposition de restrictions de survol dans le pays voisin, des conflits transfrontaliers peuvent survenir. Le Rapporteur est persuadé que ces conflits devraient être gérés, dans toute la mesure du possible, en première instance par les collectivités concernées par le biais d'accords de coopération transfrontalière conclus au titre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Série de traités européens 106) et de ses Protocoles, en consultation avec les autorités nationales ou européennes compétentes en matière d'aviation civile.

ii. Qualité de l'air local et changement climatique

63. Outre les émissions sonores, les avions sont sources d'inquiétude pour leur impact sur la qualité de l'air local et le changement climatique.

64. Si certaines des émissions des avions ayant une incidence sur la qualité de l'air local ont été sensiblement réduites au cours des années⁵³, les moteurs des appareils et le trafic aéroportuaire polluent (dans bien des aspects de manière significative) l'air par l'émission de dioxyde (NO²) et de particules (PM10). La mauvaise qualité de l'air peut alors mettre sérieusement en danger la santé des riverains.

Quelle que soit la source des émissions, les niveaux de ces deux substances polluantes sont soumis à des limites obligatoires imposées par l'UE (basés sur des normes internationales fixées par l'OACI). En de nombreux endroits accueillant des aéroports très fréquentés (et des réseaux routiers environnants très chargés), il est difficile de respecter ces limites. Le sud-est du Royaume-Uni, par exemple, est particulièrement concerné par la mauvaise qualité de l'air induite par l'expansion des grands aéroports autour de Londres. Un ensemble de mesures doivent en général être prises en combinaison pour tenter d'améliorer la situation, notamment une législation basée sur des normes internationales, des incitations économiques (par exemple sous forme de programmes d'échanges de droits d'émission mis en place dans certains aéroports) et des mesures dissuasives (par exemple des taxes sur la pollution et des frais d'atterrissage), ainsi que des améliorations technologiques.

65. L'impact du transport aérien sur le changement climatique du fait de l'émission de gaz à effet de serre (à savoir du CO₂) suscite une attention croissante. Les prévisions présentées en décembre 2003 dans un Livre Blanc du Service britannique des Transports sur l'avenir du transport aérien laissent à penser que, d'ici 2030, les émissions aériennes devraient représenter environ un quart de la part de réchauffement climatique imputable au Royaume-Uni. Le secteur de l'aviation doit à l'évidence assumer sa part de responsabilité pour traiter le problème.

66. L'un des moyens de lutter contre le réchauffement climatique et d'atteindre les objectifs d'émissions fixés dans le cadre du Protocole de Kyoto⁵⁴ est constitué par l'échange de droits d'émission, un mécanisme soutenu à la fois par la CEAC et par l'OACI. Au niveau de l'UE, la Directive sur l'échange de droits d'émissions⁵⁵ oblige les Etats membres à fixer des objectifs nationaux d'émission ainsi qu'à spécifier les montants totaux des émissions allouées à chaque entité (par exemple secteur de l'industrie et grande infrastructure). Ces allocations donnent aux entités le droit officiellement d'émettre un certain volume de gaz à effet de serre (CO₂). Dans le cadre du Programme de l'UE sur l'échange de droits d'émission (ETS), ouvert en janvier 2005, ces permis/autorisations peuvent être échangés sur un marché de l'UE. Les entités qui peuvent soit réduire leurs émissions en dessous du plafond autorisé ou qui n'ont pas besoin de ces droits peuvent les vendre à d'autres entités qui souhaitent en acquérir davantage. L'ETS de l'Union européenne est le plus grand programme multisectoriel et multinational existant, et couvre près de 12 000 installations qui utilisent intensivement l'énergie dans l'ensemble des Etats membres de l'UE. La Commission européenne entame en ce moment un bilan de l'expérience à ce jour, qui devrait être achevé d'ici juin 2006.

67. Dans une Communication de septembre 2005⁵⁶ sur la réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique, la Commission européenne formule un certain nombre de recommandations, notamment que l'aviation soit incluse dans l'ETS, que l'on accorde plus de financement pour la recherche et les développements technologiques, d'autres améliorations dans le système de GTA et la poursuite des efforts au sein de l'OACI concernant la limitation stricte des émissions et autres mesures. Pour étudier les diverses options permettant d'inclure l'aviation dans le mécanisme d'ETS, la Commission européenne (à savoir la Direction Générale de l'Environnement) a établi un Groupe de travail sur l'aviation composé de représentants des Etats membres, des compagnies aériennes, des aéroports, des avionneurs et d'organisation non gouvernementales pour la protection de l'environnement. Un rapport complet devrait être présenté en avril 2006.

68. Les coûts externes concernant la qualité de l'air local et le changement climatique peuvent être considérables. Bien qu'ils ne soient pas faciles à calculer, un rapport présenté dans le Livre Blanc britannique de 2003 estimait, pour 2000, que les coûts en termes de la qualité de l'air local pour l'ensemble des passagers transitant par les aéroports britanniques étaient de l'ordre de 119 à 236 millions £, et les coûts en termes de changement climatique (émissions de CO₂) encore plus élevés (1,4 milliards £).

69. Mais les coûts nécessaires pour réduire les émissions dues au transport aérien afin de pallier la pollution de l'air et le changement climatique sont élevés eux aussi. Lorsqu'on décide qui devrait assumer les coûts des dégâts écologiques causés par l'aviation (tout comme pour les coûts entraînés par les mesures de réduction du bruit), il est important d'équilibrer les besoins écologiques et le développement du secteur aérien tout entier. De manière générale, votre Rapporteur est favorable à des solutions qui ne font pas peser une charge de financement trop lourde sur les aéroports locaux/régionaux (qui sont en général plus petits et donc moins à même de faire face à des mesures palliatives onéreuses) ni sur les passagers sous la forme de taxes et frais supplémentaires.

70. En outre, si le Rapporteur admet que des réponses efficaces et harmonisées au changement climatique ne peuvent être trouvées qu'au niveau européen (et international), les problèmes de qualité d'air pourraient être résolus au niveau local, au cas par cas, en se fondant sur les solutions qui coûtent le moins cher pour l'aéroport considéré.

71. Enfin, comme pour la pollution sonore, étant donné que les améliorations d'efficacité sur le plan technologique et opérationnel ne seront à l'évidence pas suffisantes pour compenser l'augmentation prévue des émissions, des solutions de remplacement devraient être trouvées pour améliorer la qualité de l'air local aux alentours des aéroports et pour traiter le problème du changement climatique.

72. Au sein de la CEAC, un sous-groupe de travail sur l'échange de droits d'émission a été établi en avril 2005 pour servir de plateforme de discussion sur les aspects techniques de ce mécanisme au sein du secteur de l'aviation. Un autre sous-groupe récent se concentre sur les aspects juridiques et le rapport coût-efficacité des frais locaux liés aux émissions.

73. En conclusion, le problème des échanges d'émissions ne sera pas facile à résoudre. Il est très important qu'un tel système soit introduit au plus tôt, du moins au niveau européen, mais aussi mondial, afin d'éviter des initiatives nationales prises dans le désordre et qui, non seulement coûteraient très cher, mais également ne produiraient pas l'effet escompté sur l'environnement. Le secteur de l'aviation doit assumer la responsabilité des émissions des avions selon le principe du pollueur payeur, mais dans la mesure où le coût réel sera supporté par les passagers, cela pourrait créer de nouveaux problèmes pour les jeunes et les personnes âgées, par exemple, qui ont besoin de voyager à bas prix. Les voyages internationaux sont bien entendu cruciaux pour les échanges interculturels, la tolérance, la compréhension et le respect. Des solutions multilatérales au problème de la pollution de l'environnement sont donc essentielles pour contenir les prix à un niveau aussi bas que possible.

VI. La santé des passagers aériens

74. Les incidents médicaux en vol sont relativement rares. Les incidents graves sont encore moins communs ; on en dénombre un seulement tous les 1000 vols déroutés ayant été déroutés pour l'occasion, et moins d'un décès par million de passagers⁵⁷. Néanmoins, au cours de la dernière décennie, les questions liées à la santé des passagers aériens ont de plus en plus attiré l'attention du grand public, et c'est pourquoi il est normal qu'elles soient couvertes dans la présente note.

75. Les passagers (et les membres d'équipage) se disent préoccupés à la fois par la possibilité d'un traitement médical durant le vol, et par les conséquences potentiellement négatives d'un voyage en avion *sui generis* pour la santé des passagers. Dans ce cas, les sujets de crainte concernent les conditions spécifiquement liées au transport en avion telles que la pression en cabine (qui modifie le niveau de saturation du sang en oxygène, même si ceci n'est problématique que pour les passagers ayant une faiblesse grave sur ce point) ; la ventilation de la cabine (certains craignent que l'approvisionnement en l'air frais de l'extérieur soit réduit pour économiser du carburant, et redoutent les éventuelles conséquences pour la santé de la réutilisation de l'air de la cabine filtré) ; l'utilisation d'insecticides en aérosols (pour désinfecter les cabines conformément aux réglementations sanitaires internationales et de l'OMS) ; la température en cabine (soit trop chaud soit trop froid) ; l'hygrométrie en cabine (relativement faible étant donné qu'il n'y a pratiquement pas de vapeur d'eau dans l'air à haute altitude) ; le rayonnement cosmique (à savoir des niveaux plus élevés de rayonnements ionisants) ; la position assise et l'immobilité (qui peuvent occasionner des crampes, des œdèmes aux extrémités du corps et autres problèmes circulatoires profonds tels que des thromboses⁵⁸) ; le décalage horaire (le fait de changer de fuseaux horaires décale le rythme circadien et diverses fonctions corporelles) ; et le stress (que ce soit avant ou pendant le vol, le stress pourrait amener certains passagers à être angoissés, ou à s'enivrer, et donc à agir de manière indisciplinée ou agressive).

76. Cependant, malgré de nombreuses interrogations, l'environnement de la cabine, en lui-même, n'est en général pas considéré comme un risque pour la santé des passagers. L'état de la recherche⁵⁹ ne révèle pas de preuves que les passagers courent des risques du fait du rayonnement cosmique⁶⁰ ou de l'utilisation d'insecticides en aérosols. En outre, un récent rapport de la BMA (*British Medical Association*) n'a pas apporté la preuve que les compagnies aériennes feraient des économies au détriment de la qualité de l'air en cabine⁶¹. Toutefois, même si certaines compagnies aériennes ont supprimé quelques rangées de sièges pour donner davantage d'espace aux passagers, la position assise dans un espace

confiné pendant une longue période de temps est inconfortable et réduit dans une certaine mesure le bien-être des passagers. Il en va de même pour la sécheresse de l'air, le décalage horaire et le stress.

77. De manière générale, les professionnels de la santé ont jusqu'ici dans une large mesure ignoré les questions liées à la santé des passagers aériens, ce qui ne laisse pas d'étonner étant donné le nombre considérable de voyageurs. Le rapport de la BMA préconise des actions sur les plans à la fois national et international pour préserver la santé des passagers aériens, pour comprendre et traiter le risque médical que constitue le fait de voler. Il signale qu'il conviendrait de se doter de réglementations de bien meilleure qualité sur l'équipement médical embarqué et la qualité de la formation du personnel aux techniques de secourisme⁶². Enfin, il souligne en particulier qu'il est important d'informer les passagers sur les conditions générales liées aux déplacements aériens et les risques sanitaires potentiels liés au fait de voler. Il va sans dire que le Rapporteur ne souhaite pas que les opérateurs soient tenus d'embarquer un équipement hospitalier complet ou de compléter leur équipage par des médecins ou infirmières professionnels. Il reconnaît également les efforts impressionnants qui ont été entrepris pour identifier, prévenir et traiter les problèmes sanitaires en cours de vol. Toutefois, il pense qu'il reste encore des choses à faire.

78. Pour faire le point sur son rôle en matière de protection de la santé des passagers aériens, la CEAC a organisé en 2002 un Symposium sur certains aspects de la santé du passager dans le transport aérien. Même si les incidents médicaux en vol sont peu fréquents, le Symposium a conclu qu'ils devraient augmenter dans les années à venir si rien n'est fait. En effet, il faudra compter avec l'augmentation prévue des voyages en avion, couplée à la hausse du nombre de passagers âgés, autant de facteurs auxquels viendra se conjuguer l'introduction progressive des long courriers, qui vont de plus en plus transporter un très grand nombre de passagers sur une durée plus longue.

79. Reconnaissant qu'il est nécessaire de mieux comprendre les causes des incidents médicaux en vol et de déterminer s'il existe véritablement une relation de cause à effet entre la survenance de tels incidents et les conditions du voyage aérien lui-même, le Symposium a mis l'accent sur le partage d'informations et la recherche multidisciplinaire. Il a également recommandé une harmonisation internationale de la fourniture de services appropriés et l'élaboration de grandes orientations et pratiques communes. En outre, il a particulièrement préconisé que l'on se penche immédiatement sur les points techniques pertinents et que l'on élabore des lignes directrices économiquement raisonnables dans un certain nombre de domaines spécifiques⁶³, reconnaissant également les aspects juridiques liés à la fourniture d'une assistance médicale à des passagers. Enfin, il a souligné l'importance de mieux communiquer avec les passagers pour ce qui est des questions liées à la santé et de développer des sources d'information à l'intention des passagers.

80. Plus concrètement, le Symposium a abouti à l'établissement par la CEAC d'un Groupe de travail sur les questions de santé des passagers aériens, dont l'objectif est de servir de forum européen d'information et de discussions sur ces questions, en coordination avec les travaux entrepris au niveau international par l'OACI et l'OMS ainsi qu'en coopération avec la Commission européenne et des représentants du secteur. Les travaux et recommandations élaborées par le groupe de travail ont été compilés dans un Manuel relatif aux questions de santé des passagers aériens, adopté⁶⁴ en avril 2005. Cet ouvrage, dont la structure reprend les domaines identifiés par le Symposium, traite des questions suivantes : 1) signalement d'un incident médical (notamment des recommandations pour un formulaire de rapport harmonisé et des grandes orientations pour remplir le formulaire et utiliser les données qui y seront portées) ; 2) fourniture de services liés à la santé en vol et à l'aéroport (notamment des recommandations et des grandes orientations sur les trousse de secours et l'équipement médical d'urgence, la formation du personnel de bord et des agents à l'aéroport, l'utilisation des télécommunications et de la médecine à distance, ainsi que la conception de l'aéronef et l'agencement de la cabine) ; 3) aspects juridiques (notamment des dispositions pour la couverture d'assurance visant à encourager la fourniture volontaire de services médicaux à bord s'il se trouve un médecin ou un professionnel de la santé parmi les passagers) ; et 4) la formation aux passagers (notamment des recommandations sur la mise à disposition et la possibilité de consulter des informations et des conseils en matière de santé, tant avant le déplacement que pendant le vol).

81. Le Manuel a recueilli au niveau international le soutien de l'OACI⁶⁵ et le Rapporteur reconnaît qu'il contribue à accroître la visibilité sur ce sujet important mais jusqu'ici négligé que constitue la santé des passagers aériens.

82. Une autre organisation, l'IATA, a nommé un Groupe médical consultatif spécialisé dans la médecine de l'aviation et les maladies professionnelles qui, entre autres choses, passe en revue et met à jour les pratiques concernant les soins médicaux en vol et autres questions sanitaires.

83. Enfin, actuellement, la grippe aviaire est un sujet très préoccupant. Le virus qui transmet cette maladie est en constante mutation et il est probable qu'à un certain moment émergera un type de grippe qui se transmettra facilement au niveau des êtres humains⁶⁶. Le secteur de l'aviation serait sans doute l'un des moyens permettant de limiter la contagion. En décembre 2005, les Directeurs Généraux de l'Aviation civile participant à la conférence de la CEAC ont adopté un certain nombre de principes directeurs pour sensibiliser davantage et se préparer aux risques possibles associés à la grippe aviaire. L'OACI, cherchant à coordonner les efforts internationaux, a organisé une réunion en février 2006 avec des spécialistes de diverses organisations (OMS, IATA et ACI entre autres) pour élaborer des lignes directrices et un plan mondial d'anticipation. Le projet de lignes directrices est en cours d'examen par les Etats membres de l'OACI. En bref, cependant, elles sont suffisamment générales pour s'appliquer à d'autres maladies contagieuses et devraient s'intégrer au plan mondial de l'OMS pour se préparer à une épidémie de grippe. En outre, l'ACI et l'IATA ont l'une et l'autre élaboré un plan de réaction en cas d'urgence sanitaire et une liste de mesures à prendre. Le Rapporteur incite fortement la communauté de l'aviation, par le biais de la CEAC, de l'OACI, de l'IATA, de l'ACI et d'autres organisations, à poursuivre sa coopération avec l'OMS concernant la grippe aviaire et d'autres maladies transmissibles.

VII. Conclusions

84. L'une des conclusions qui, comme l'espère le Rapporteur, pourra être tirée de ce rapport est que le secteur européen de l'aviation doit être sain et capable, comme il l'a fait jusqu'ici, de contribuer à la croissance et au développement de l'Europe au niveau global, y compris pour promouvoir la compréhension sur le plan international. Pour cela, de nombreux secteurs de l'aviation civile doivent évoluer, tout comme les gouvernements et la sphère internationale qui doivent faire preuve de davantage de compréhension face aux problèmes auxquels le secteur est confronté.

85. Un autre des thèmes récurrents dans cette note est la nécessité d'une coopération paneuropéenne en ce qui concerne de nombreux aspects de l'aviation civile. L'un de ces domaines est la sûreté de l'aviation, où tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et de la CEAC devraient veiller à ce que les normes en matière de sûreté aérienne soient rigoureusement appliquées. Un autre concerne les progrès en ce qui concerne les réformes et initiatives dans le cadre du train de mesures dit Ciel unique européen, un aspect qui revêt une grande importance. Le troisième concerne les nuisances sonores et la réduction du niveau de bruit aux abords des aéroports, où nous avons conclu que la réduction du bruit des avions à la source ne sera pas suffisante pour diminuer (voire maintenir) le niveau actuel de bruit étant donné l'augmentation attendue des transports aériens. Le quatrième est la nécessité de soutenir l'extension du mécanisme d'échange d'émissions à l'aviation en vue de réduire la pollution, mais sur une base européenne ou de préférence mondiale aussi rapidement que possible afin d'éviter des initiatives prises en ordre dispersé qui pourraient avoir un impact disproportionné sur le coût des voyages. Et un cinquième pourrait être celui de la santé des passagers aériens, domaine où le secteur devra être plus actif dans les années qui viennent.

Commission chargée du rapport : commission des questions économiques et du développement

Renvoi en commission : Doc. 10799; Réf. No. 3202 du 17.03.2006

Projet de résolution adopté par la commission des questions économiques et du développement le 13.04.2006

Membres de la commission: M. Evgeni **Kirilov** (Président), Mme Antigoni Pericleous Papadopoulos (Vice-Président), M. Márton Braun (Vice-Président), M. Konstantinos **Vrettos** (Vice-Président), MM. Ruhi **Açikgöz**, Ulrich **Adam**, Hans **Ager**, Abdülkadir Ateş, Mme Doris **Barnett**, Mme Veronika **Bellmann**, MM. Radu-Mircea Berceanu, Akhmed Bilalov, Vidar **Bjørnstad**, Jaime Blanco, Luc Van den Brande (Remplaçant : Karim Van **Overmeire**), Patrick Breen, Milos Budin, Erol Aslan **Cebeci**, Mme Ingrida **Circene**, MM. Valeriu **Cosarciuc**, Ignacio **Cosidó**, Giovanni Crema (Remplaçant : Andrea **Rigoni**), Iván **Farkas**, Joan Albert **Farré Santuré**, Relu Fenechiu, Mme Urszula **Gacek**, MM. Carles Gasóliba (Remplaçant : Joan **Puig Cordón**), Francis **Grignon**, Alfred Gusenbauer, Kristinn H. Gunnarsson, Nick Harvey (Remplaçant : James **Clappison**), Norbert Hauptert, Anders G. **Högmärk**, Ivan **Ivanov**, Mme Verica Kalanović, MM. Karen Karapetyan, Orest **Klympush**, Anatoliy **Korobeynikov**, Zoran **Krstevski**, Jean-Marie Le Guen (Remplaçant : Michel **Hunault**), Harald Leibrecht, Rune **Lund**, Gadzhzy Makhachev (Remplaçant : Mme Liudmila **Pirozhnikova**), Edward **Maniura**, David **Marshall**, Jean-Pierre Masseret (Remplaçante : Mme Josette **Durrieu**), Miloš **Melčák**, José Mendes Bota, Mme Ljiljana Milićević, MM. Neven Mimica, Gebhard **Negele**, Bujar Nishani, Conny **Öhman**, Mme Ganira Pashayeva (Remplaçant : Aynur **Guliyeva**), MM. Jakob **Presečnik**, Jeffrey Pullicino Orlando, Luigi Ramponi, Maurizio Rattini, Maximilian **Reimann**, Dario Rivolta, Mme Maria de Belém Roseira (Remplaçant : M. Maximiano **Martins**), MM. Volodymyr **Rybak**, Kimmo **Sasi**, Bernard **Schreiner**, Samad Seyidov, Panagiotis Skandalakis (Remplaçant : Ioannis **Dragassakis**), Leonid Slutsky, Mme Geraldine Smith (Remplaçant : Baronne Gloria **Hooper**), M. Christophe Spiliotis-Saquet, Mme Aldona **Staponkienė**, MM. Frans Timmermans, Dragan Todorović, Mme Ágnes Vadai, Mme Jelleke **Veenendaal**, MM. Oldřich Vojtíš, Varujan Vosganian, Robert **Walter**, Paul **Wille**, Tadeusz **Wita**, Mme Rosmarie **Zapfl-Helbling**, M. Kostyantyn Zhevago

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

Chef du Secrétariat : M. Newman

Secrétaires de la commission : Mme Ramanauskaite et M. de Buyer

Notes

¹ Autrement dit les 25 Etats membres actuels de l'UE plus l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Géorgie, l'Islande, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Moldova, Monaco, la Norvège, la Roumanie, la Serbie-Monténégro, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine.

² Cependant, le Rapporteur est heureux de constater que les rencontres à haut niveau avec la Fédération de Russie revêtent une grande priorité sur l'ordre du jour de la CEAC à la suite de la signature d'un protocole d'intention en février 2002. Plus récemment, au début de 2005, des rencontres ont eu lieu avec le ministère des transports et l'Autorité fédérale pour la supervision du transport, en vue de discuter et de convenir de la mise en oeuvre d'une période de transition de 12 mois pour un système à cinq canaux de GPWS (*Ground Proximity Warning System*).

³ La Commission européenne a toutefois décidé récemment qu'une partie de l'aide que les régions belges ont accordée à Ryanair (pour opérer à partir de l'aéroport de Charleroi, pas très loin de Bruxelles) est incompatible avec le droit communautaire et doit donc être remboursée. Le phénomène des transporteurs à bas coûts a été décrit de manière approfondie par M. Jean-Pierre Masseret (France), Rapporteur précédent pour l'aviation civile européenne, dans son rapport « Politiques européennes du transport aérien : des choix cruciaux à un moment critique » (Résolution 1341 (2003)).

⁴ Toutefois, le trafic des charters (lignes non régulières) en Europe demeure le principal composant régional du marché mondial des vols charters (OACI, Vol. 60 n° 2005).

⁵ The Economist, « A way out of the wilderness », 1^{er} mai 2003.

⁶ Journal OACI, Vol. 60, n° 5, 2005.

⁷ Journal OACI, Vol. 60, n° 5, 2005.

⁸ The Economist, « Air War », 25 juin 2005.

⁹ Eurocontrol.

¹⁰ Etude CEAC et Eurocontrol sur « Capacités aéroportuaires : les défis à la croissance », décembre 2004.

¹¹ En Europe, l'organisation chargée de la maintenance et du développement du système de GTA est Eurocontrol (Organisation européenne pour la sûreté de la navigation aérienne) qui compte actuellement 35 Etats membres (la Fédération de Russie n'en fait pas encore partie).

¹² Selon des estimations, les retards coûtent aux compagnies européennes entre 1,3 et 1,9 milliards d'euros par an (Direction générale de l'énergie et du transport).

¹³ « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », COM (2001) 370 final, 12 septembre 2001.

¹⁴ Les négociations visent à remplacer l'accord existant entre les Etats-Unis et les Etats membres à titre individuel. Elles couvrent toutes les dispositions régissant le transport aérien entre et dans l'UE et les Etats-Unis (y compris les règles régissant l'accès au marché, la fixation des tarifs aériens, l'application des règles de concurrence et le maintien de normes élevées de sûreté et de sécurité aériennes). Elles devraient également traiter la suppression potentielle des restrictions spécifiques applicables actuellement à la participation au capital et au contrôle étrangers de compagnies aériennes. Un rapport de 2003 de The Brattle Group estime que l'OAA générerait jusqu'à 17 millions de passagers supplémentaires par an et 5 milliards de dollars de bénéfices consommateurs, outre qu'elle stimulerait l'emploi à la fois dans l'UE et aux Etats-Unis (25 juin 2003, communiqué de presse de la Commission européenne sur le Sommet UE-Etats-Unis).

¹⁵ Une autre question importante pour l'UE et les Etats-Unis concerne le différend sur la manière dont l'une et l'autre aident leurs avionneurs (Airbus pour l'UE et Boeing pour les Etats-Unis). Les Américains soutiennent qu'Airbus reçoit des subventions illégales par le biais d'une « aide au lancement » (autrement dit des garanties de prêt qui diminuent le risque lié au développement de nouveaux modèles). Les Européens, quant à eux, font valoir que Boeing bénéficie de toute une batterie d'aides directes et indirectes sous la forme de subventions à la R&D. L'UE et les Etats-Unis ont chacun de leur côté saisi l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et risquent l'un comme l'autre d'être en définitive condamnés. Toutefois, si l'OMC accordait à la partie lésée le droit de prendre des mesures de rétorsion, au cas où ces dernières se concrétiseraient, cela ne serait pas à l'avantage du secteur de l'aviation et pourrait même causer un conflit commercial transatlantique. Le Rapporteur ne discute absolument pas l'importance du secteur des avionneurs du point de vue national et européen, et peut comprendre que les subventions aient pu se justifier au départ (dans les années 1970 et 1980) au nom de la « jeunesse » du secteur. Mais il est également persuadé que nous devons surmonter ce litige qui n'a que trop duré en trouvant un compromis acceptable pour les deux parties. Voir également The Economist, « Special Report: Boeing v. Airbus », 25 juin 2005.

¹⁶ « A Community aviation policy towards its neighbours », COM (2004) 74 final, 9 février 2004.

¹⁷ La sûreté aérienne se préoccupe des règles concernant la construction et l'utilisation des aéronefs, tandis que la sécurité aérienne vise à prévenir toute interférence illégale.

¹⁸ Commission européenne, Direction générale de l'énergie et du transport.

¹⁹ Selon une étude portant sur le personnel opérationnel en Europe, les pilotes comme les contrôleurs aériens estiment que les incursions sur les pistes constituent le problème le plus grave en termes de sûreté auquel les aéroports sont confrontés aujourd'hui. Les accidents et incidents sur l'aire de trafic représentent également un problème significatif en matière de sûreté (Journal OACI, n° 2, mars/avril 2004).

²⁰ Voir également Programme SAFA décrit plus loin.

²¹ Toutefois, la nécessité de se développer sur le plan technologique doit être envisagée en tenant compte aussi de considérations financières (et sociales).

²² Par le biais de quatre Règlements du Parlement européen et du Conseil européen, n° 549/2004, 550/2004, 551/2004 et 552/2004.

²³ Pour séparer les fonctions réglementaires et de supervision de la fourniture de services proprement dite, chaque Etat membre a l'obligation de créer (s'il n'en existe pas déjà) une autorité nationale de tutelle, chargée de veiller à ce que tous les fournisseurs de services dans leur pays de rattachement respectent les normes et exigences en matière de sûreté établies par les entités pertinentes de l'UE (telles que l'AESA – voir plus loin).

²⁴ Le désengagement des activités des JAA (et leur intégration aux activités de l'AESA) seront supervisés par la CEAC et devraient être menés à terme à l'horizon 2006/2007.

²⁵ La CEAC et l'OACI ont signé un Protocole d'entente en 1997 (modifié en 1999) sur le soutien mutuel et la coopération. En outre, le programme IOSA (Operational Safety Audit) de l'IATA constitue aussi un système d'évaluation reconnu et accepté au niveau international pour évaluer la gestion opérationnelle et les systèmes de contrôle des compagnies aériennes.

²⁶ A la suite d'une procédure (et d'une présentation) communes pour l'évaluation des documents et manuels de l'aéronef, les équipages attestent des conditions apparentes de l'appareil, et de la présence et état de l'équipement de sécurité obligatoire en cabine.

²⁷ Les inspecteurs SAFA ont également la possibilité de participer à des inspections réalisées dans d'autres Etats membres pour mettre en commun une expérience pratique précieuse. Ce programme d'échange contribue également à l'application harmonisée du programme SAFA dans toute la zone CEAC.

²⁸ De plus, une « fonction d'alerte SAFA » a récemment été élaborée en coopération avec Eurocontrol ; elle permet d'alerter les Etats CEAC sur les plans de vol de et vers des aéroports CEAC pour les appareils ou opérateurs qui ont fait l'objet d'un message d'alerte SAFA.

²⁹ 2004/36/CE du Parlement et du Conseil européens.

³⁰ La liste doit être mise à jour en tant que de besoin et au moins trimestriellement.

³¹ http://europa.eu.int/comm/transport/air/safety/doc/flywell/2006_03_22_flywell_list_en.pdf

³² Par i) l'identification des principaux secteurs à problème et des actions correctives et l'élaboration d'outils analytiques dans le cadre du programme SAFA ; ii) l'analyse collective et les actions appropriées concernant les résultats récurrents des USOP affectant une majorité des Etats CEAC ; et iii) la supervision active du transfert des JAA à l'AESA dans une perspective paneuropéenne.

³³ La sûreté aérienne concerne les règles de construction et d'utilisation des appareils, la sécurité aérienne vise à prévenir toute interférence illégitime dans l'utilisation des appareils.

³⁴ La sûreté aérienne concerne les règles de construction et d'utilisation des appareils, la sécurité aérienne la prévention de toute interférence illégitime dans l'utilisation de l'appareil.

³⁵ L'OACI a son propre programme d'audit, l'USAP, lancé en juin 2002. Ce programme prévoit des audits universels, obligatoires et réguliers des systèmes de sécurité de l'aviation dans les Etats membres de l'Organisation pour promouvoir la sécurité de l'aviation (en identifiant des problèmes et en donnant des recommandations).

³⁶ En vigueur depuis le 19 janvier 2003.

³⁷ 1138/2004/CE du 29 avril 2004.

³⁸ 2204/82/CE du 29 avril 2004.

³⁹ Etude sur le financement des coûts de sécurité dans l'aviation civile, 19 mai 2003.

⁴⁰ Dans un document de politique du secteur de l'aviation européenne sur la sécurité de l'aviation civile, 16 janvier 2006, avec l'IATA et plusieurs autres organisations sectorielles de l'aviation européenne.

⁴¹ A savoir, deux saisies illégales, deux attaques de bâtiments et deux autres actes d'interférence illégale.

⁴² Grâce à ces normes, bon nombre des appareils les plus bruyants sont déjà interdits dans les aéroports européens. En outre, à partir de janvier 2006, une norme de certification plus stricte de l'OACI sur le bruit sera appliquée aux nouvelles conceptions d'appareils pour que ceux-ci soient au moins un tiers moins bruyants que ceux qui sont actuellement certifiés. Les avionneurs ont suivi le mouvement – par exemple, pour le développement de l'Airbus 380, les exigences plus strictes en matière de bruit ont amené à modifier substantiellement la conception de certaines parties du moteur et de la structure de l'appareil. (« Nouveaux avions et nouvelles technologies pour des efficacités accrues », présentation de M. Philippe Jarry, Premier Vice-Président, Politiques produits et services, Airbus, durant le dialogue CEAC/UE avec le secteur européen du transport aérien : « Quel avenir pour le secteur européen du transport aérien », Budapest, Hongrie, 16 et 17 octobre 2003)

⁴³ « Study on Current and Future Aircraft Noise Exposure at and around Community Airports : Final Report », ANOTEC Consulting pour la Direction générale de l'énergie et du transport, 10 novembre 2003.

⁴⁴ En 1) évaluant le problème du bruit à l'aéroport concerné en se basant sur des critères objectifs et mesurables ; 2) évaluant les coûts et avantages probables des diverses mesures possibles ; 3) sur la base de cette évaluation, en sélectionnant des mesures permettant l'avantage optimum sur le plan de l'environnement, au meilleur rapport coût/efficacité ; et 4) en diffusant les résultats de l'évaluation pour que les parties prenantes puissent les consulter et que les différends puissent être résolus.

⁴⁵ Si l'on envisage des restrictions aux opérations, alors celles-ci devraient : être fondées sur la performance de l'appareil en matière de bruit ; être limitées à des restrictions partielles (plutôt que totales) chaque fois que possible et être introduites progressivement sur un certain laps de temps (pour donner aux opérateurs le temps de se retourner) ; et prendre en compte toutes les conséquences possibles pour les services et opérateurs aériens sans autres choix possibles.

⁴⁶ « Evaluer les coûts économiques des restrictions aux vols de nuit », par M P D Group and Environmental Resources Management pour la Direction générale de l'énergie et du transport, février 2005.

⁴⁷ « Study on the Different Aspects of Noise Limits at Airports : Final Report », Sofreavia et BIPE pour la Direction générale de l'énergie et du transport, 5 octobre 2004.

⁴⁸ 2002/30/CE du Parlement et du Conseil européens.

⁴⁹ 2002/49/CE du Parlement et du Conseil européens.

⁵⁰ Même s'il est difficile de comparer les valeurs plafonds de bruit (aussi du fait de définitions différentes), celles-ci ne sont pas liées à la taille de l'aéroport, mais plutôt aux politiques nationales et à des concepts plus généraux du bruit dans l'environnement (« Study on the Different Aspects of Noise Limits at Airports : Final Report », Sofreavia et BIPE pour la Direction générale de l'énergie et du transport, 5 octobre 2004.)

⁵¹ « Sound Noise Limits : Options for a Uniform Noise Limiting Scheme for EU Airports », CE (Solutions for environment, economy and technology) pour la Direction générale de l'énergie et du transport, janvier 2005.

⁵² En fait, à ce jour, très peu de pays (à savoir la France et le Royaume-Uni seulement) ont mis en place des pénalités en cas de dépassements (« Study on the Different Aspects of Noise Limits at Airports : Final Report », Sofreavia et BIPE pour la Direction générale de l'énergie et du transport, 5 octobre 2004.)

⁵³ Depuis les années 1960, les niveaux de monoxyde de carbone, d'hydrocarbures non brûlés et de fumée ont été réduits de près de 90% ou plus (IATA).

⁵⁴ Le Protocole de Kyoto de la convention cadre des Nations Unies sur le Réchauffement climatique a été adopté en décembre 1997 pour tenter de réduire les émissions de CO² et autres gaz à effet de serre. Bien qu'il ne soit pas encore entré en vigueur, l'UE a rendu ses objectifs contraignants. Les Etats membres de l'UE se sont engagés à réduire, d'ici 2008-2012, leurs émissions de gaz à effet de serre au titre du Protocole de 8% en moyenne par rapport à leur niveau de 1990.

⁵⁵ 2003/87/EC

⁵⁶ COM (2005) 459

⁵⁷ Manuel de la CEAC sur les questions de santé du passager aérien : avril 2005 et Actes du Symposium CEAC sur certains aspects de la santé du passager aérien, Dubrovnik, Croatie, 23 et 24 octobre 2002.

⁵⁸ Autrement dit, la formation de caillots de sang qui peuvent entraîner le décès. Également connue comme le « syndrome de la classe éco », car on pense que le fait de rester assis longtemps sans changer de position, en particulier si l'on est à l'étroit, est susceptible de créer les conditions d'insuffisance circulatoire pouvant aboutir à la formation de caillots

⁵⁹ Manuel CEAC sur la santé du passager aérien, avril 2005.

⁶⁰ Toutefois, la loi oblige les compagnies aériennes à évaluer le niveau d'exposition de l'équipage (mais pas des passagers, cependant).

⁶¹ « The Impact of Flying on Passenger Health : A Guide for Healthcare Professionals », The British Medical Association, Board of Science and Education, mai 2004.

⁶² Même si la plupart des compagnies aériennes assurent à des degrés divers des soins médicaux, le rapport de la BMA révèle qu'aucune obligation internationale ne les y contraint. En Europe, l'équipage à bord doit avoir suivi une formation de secouriste, mais les contraintes en matière de normes de formation sont peu nombreuses. En outre, les normes pour le matériel médical varient énormément. Peu de règles existent concernant le contenu des trousse de secours et les compagnies aériennes ne sont pas tenues de transporter des défibrillateurs externes automatiques (l'équipement de base pour faire repartir le cœur d'une personne victime d'un arrêt cardiaque).

⁶³ Notamment : 1) des spécifications pour le matériel médical embarqué et son utilisation par des membres de l'équipage et/ou des médecins ; 2) la formation des membres d'équipage pour ce qui est de l'assistance aux passagers ; 3) l'utilisation de canaux de communications sol/air/sol pour l'aide au diagnostic et au traitement et pour prendre la décision de dérouter l'appareil ; 4) le potentiel offert par la transmission téléométrique de données médicales ; et 5) des grandes orientations concernant la conception de l'appareil et/ou l'agencement de la cabine pour faciliter le traitement médical de passagers à bord.

⁶⁴ Par la Recommandation CEAC/28-1 sur les questions de santé des passagers aériens.

⁶⁵ En septembre 2004, l'Assemblée de l'OACI a également adopté une résolution sur la protection de la santé des passagers et des membres de l'équipage (ainsi que sur la prévention de la diffusion de maladies contagieuses par les déplacements internationaux). La résolution déclare en particulier que cette protection doit être considérée comme faisant partie intégrante d'un voyage aérien sûr.

⁶⁶ OACI (Section médecine de l'Aviation : grippe aviaire)