



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.09.2005
COM(2005) 428 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

***PREMIER RAPPORT CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT (CE) N°
2320/2002 RELATIF À LA SÛRETÉ DE L'AVIATION CIVILE***

RAPPORT DE LA COMMISSION

PREMIER RAPPORT CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT (CE) N° 2320/2002 RELATIF À LA SÛRETÉ DE L'AVIATION CIVILE

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

RÉSUMÉ

1. Le présent rapport répond à l'exigence d'un rapport annuel de la Commission sur la mise en œuvre des règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et sur la situation de la sûreté aérienne dans la Communauté, en tirant des conclusions des inspections réalisées par la Commission.
2. Le règlement (CE) n° 2320/2002 est entré en vigueur le 19 janvier 2003; les États membres ont dû adopter leurs programmes nationaux de contrôle de qualité avant le 19 juillet 2003.
3. Les inspections de la Commission ont commencé en février 2004 et 43 inspections de la Commission ont été conduites depuis (au 30 juin 2005).
4. Sur cette base, le rapport constate que le niveau de sûreté dans les aéroports de l'Union européenne a été sensiblement renforcé avec la mise en place de la réglementation communautaire. L'effet conjugué de la mise en place des normes européennes de sûreté et des multiples actions de contrôle de qualité, y inclus les inspections de la Commission, a ainsi permis d'harmoniser et de démultiplier les efforts déployés par les États membres après le 11 septembre 2001.
5. Les inspections de la Commission menées auprès des administrations nationales et des aéroports constituent un outil très efficace pour vérifier la bonne application de la réglementation communautaire et inciter tant les États membres que les opérateurs du transport aérien à prendre les mesures en ce sens. Le rapport observe que si les exigences essentielles sont correctement appliquées, des améliorations sont encore nécessaires. La Commission doit continuer à jouer son rôle d'aiguillon des États membres et des opérateurs du transport aérien.
6. Le rapport souligne enfin que des améliorations au cadre réglementaire sont également souhaitables. En conséquence, une proposition de modification du règlement 2320/2002 fait suite à ce rapport.

1. INTRODUCTION

Suite aux événements tragiques du 11 septembre 2001, le Conseil «Transports» de l'UE a tenu une réunion d'urgence le 14 septembre 2001. La Commission et les ministres des Transports des États membres sont parvenus à la conclusion qu'il fallait, entre autres, mettre intégralement en œuvre les mesures essentielles relatives à l'aviation civile élaborées à titre de recommandation par la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC)¹ en 1989. Sur la base de cette décision, la Commission a adopté le 10 octobre 2001 une proposition législative de règlement-cadre du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile². Cette proposition a été définitivement adoptée le 16 décembre 2002 selon la procédure de codécision³, et le règlement est entré en vigueur le 19 janvier 2003.

L'article 11 du règlement stipule que *sous réserve du règlement (CE) n° 1049/2001⁴, la Commission publie chaque année un rapport concernant la mise en œuvre du présent règlement et la situation en matière de sûreté aérienne dans la Communauté, en tirant des conclusions des rapports d'inspection.*

Étant donné que la Commission a commencé ses inspections dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile au début de l'année 2004, il s'agit là par conséquent du premier rapport annuel concernant la mise en œuvre de tous les éléments du règlement (CE) n° 2320/2002.

2. LE NOUVEAU CADRE REGLEMENTAIRE POUR LA SURETE DE L'AVIATION CIVILE

2.1. Contenu du règlement (CE) n° 2320/2002

Les normes de sûreté deviennent obligatoires; des attributions spécifiques pour les États membres et la Commission sont définies.

2.1.1. Des dispositions obligatoires

En tant que premier texte législatif communautaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, le règlement (CE) n° 2320/2002 visait à aborder simultanément plusieurs domaines différents.

Tout d'abord le règlement identifie les principales dispositions et normes communes qui régissent l'approche communautaire de la sûreté de l'aviation civile. À cet égard, une annexe expose en détail les exigences techniques en matière de sûreté aérienne qui doivent faire l'objet d'une réglementation communautaire. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 19 janvier 2003.

¹ La Conférence européenne de l'aviation civile, qui se compose de 41 pays européens (la totalité des États membres de l'UE et les pays adhérents) élabore des normes non contraignantes, notamment en matière de sûreté, dans le domaine de l'aviation.

² COM (2001) 575 du 10.10.2001.

³ Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. JO L 355 du 30.12.2002, p. 1.

⁴ Le règlement (CE) n° 1049/2001 concerne l'accès du public aux documents des institutions européennes, et prévoit de restreindre l'accès aux informations sensibles, ce qui est bien évidemment le cas de certaines informations relatives à l'aviation civile.

Le règlement s'applique pleinement aux 700 aéroports servant à l'aviation civile (à l'exception des plus petits) dans la Communauté européenne élargie. Les petits aéroports ne sont pas totalement dispensés d'appliquer les procédures de sûreté aérienne. Chaque État membre peut, sur la base d'une évaluation locale des risques uniquement, adopter des mesures de sûreté différentes de celles prévues par la législation communautaire.

Si la législation communautaire fixe les normes communes de base, elle autorise également les États membres (ou chaque aéroport) à adopter des normes plus strictes. Face à la variabilité du risque d'une attaque terroriste, des aéroports et des compagnies aériennes spécifiques doivent toujours avoir la possibilité d'accroître, à titre provisoire ou permanent, leur niveau de protection lorsqu'une évaluation objective des risques les y incite.

En outre, le règlement n° 2320/2002 a institué un comité (conformément à la procédure de comité définie par la décision 1999/468/CEE du Conseil⁵) chargé d'élaborer rapidement, le cas échéant, de nouvelles exigences techniques, harmonisées et plus détaillées, dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

2.1.2. Les attributions des États membres et de la Commission

La législation de la CE relative à la sûreté de l'aviation civile s'adresse avant tout aux États membres. Le règlement-cadre oblige chacun d'entre eux à adopter un programme national de sûreté de l'aviation civile afin de garantir l'application des normes communes visées à l'annexe du règlement. Chaque État membre doit également se charger de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'un programme national de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile afin de s'assurer de l'efficacité de son programme national de sûreté de l'aviation civile. Il s'agit là d'un préalable nécessaire au contrôle effectif de la bonne application du règlement (CE) n° 2320/2002.

Le règlement autorise la Commission à contrôler l'application du règlement par les États membres et, en particulier, à effectuer des inspections⁶ auprès des administrations nationales et d'un échantillon adéquat d'aéroports pour veiller au respect des règles communautaires en matière de sûreté aérienne.

2.1.3. Travail législatif communautaire portant sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2320/2002 (achevé en juin 2005)

À ce jour, la Commission a adopté sept règlements afin de compléter le règlement (CE) n° 2320/2002.

Le règlement (CE) n° 622/2003 de la Commission fixant des mesures pour la mise en oeuvre des **règles communes dans le domaine de la sûreté aérienne**⁷ est entré en vigueur le 19 avril 2003. Il définit de nouvelles exigences plus détaillées en matière de sûreté aérienne afin de compléter les exigences générales énoncées par le règlement-cadre.

⁵ JO L 184 du 17.1.1999, p. 23.

⁶ Le domaine de la sûreté aérienne a développé un vocabulaire assez précis autour de la notion de «contrôle». Ainsi, les termes «inspection», «audit», «contrôle» et «test» ont une signification très spécifique. Puisque ce rapport s'adresse à un public susceptible d'ignorer ces termes techniques particuliers et leurs nuances, le terme «inspection» sera utilisé tout au long du présent document pour désigner tout type de contrôle effectué par les autorités compétentes.

⁷ JO L 89 du 5.4.2003, p. 9.

Le règlement (CE) n° 1217/2003 de la Commission arrêtant **les spécifications communes des programmes nationaux de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile**⁸ est entré en vigueur le 28 juillet 2003.

Le règlement (CE) n° 1486/2003 de la Commission définissant **les modalités des inspections effectuées par la Commission** dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile⁹ est entré en vigueur le 12 septembre 2003.

Le règlement (CE) n° 68/2004 de la Commission¹⁰, entré en vigueur le 5 février 2004, est la première modification du règlement (CE) n° 622/2003 et complète, par des exigences plus détaillées en matière de sûreté aérienne, les exigences générales définies par le règlement-cadre, notamment en ce qui concerne **les objets interdits**.

Le règlement (CE) n° 1138/2004 de la Commission établissant une définition commune des parties critiques des zones de sûreté à accès réglementé dans les aéroports¹¹ est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004. Celui-ci oblige **tous les membres du personnel de l'aéroport** qui sont au contact de passagers et de bagages ayant été contrôlés à **subir eux aussi une inspection/filtrage**, selon une approche en trois phases qui s'étalera sur cinq ans. La première phase, qui concerne les membres du personnel ayant accès aux bâtiments situés dans le terminal de l'aéroport, a débuté immédiatement après l'adoption du règlement. La période de cinq ans, qui peut paraître longue, répond à une obligation prévue par le règlement (CE) n° 2320/2002.

Le règlement (CE) n° 781/2005 de la Commission¹², qui est la deuxième modification du règlement (CE) n° 622/2003, complète par des exigences plus détaillées en matière de sûreté aérienne les exigences générales définies par le règlement-cadre, notamment en ce qui concerne **les normes de performance des équipements de sûreté radioscopiques** utilisés dans les aéroports de l'UE. Il entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2006. La Commission a l'intention d'inclure dans le règlement (CE) n° 622/2003 des normes de performance pour tous les principaux types d'équipements de sûreté utilisés dans les aéroports de l'UE. Celles-ci serviront de référence pour ces équipements utilisés dans toute l'UE et fourniront également aux inspecteurs de l'UE un moyen objectif d'évaluer leur performance.

Le règlement (CE) n° 857/2005 de la Commission¹³, qui est la troisième modification du règlement (CE) n° 622/2003, définit des exigences plus détaillées en matière de sûreté aérienne concernant **la fouille manuelle des passagers**.

Il convient de noter que les règlements (CE) n° 781/2005 et n° 857/2005 résultent en partie des inspections effectuées par la Commission dans les aéroports de l'UE, au cours desquelles les inspecteurs avaient souligné les déficiences ou les insuffisances de la réglementation existante.

À cet égard, le retour d'informations des inspecteurs de la Commission et l'analyse que fera la Commission des résultats des inspections seront d'une importance capitale pour garantir l'efficacité de la législation communautaire relative à la sûreté aérienne. Le comité reste

⁸ JO L 169 du 8.7.2003, p. 44.

⁹ JO L 213 du 23.8.2003, p. 3.

¹⁰ JO L 10 du 16.1.2004, p. 14.

¹¹ JO L 221 du 22.6.2004, p. 6.

¹² JO L 131 du 25.5.2005, p. 24.

¹³ JO L 143 du 7.6.2005, p. 9.

toutefois la seule tribune valable pour un débat approfondi et une adoption rapide de toutes les modifications techniques (et sensibles sur le plan de la sûreté).

Par ailleurs, il convient de signaler une initiative non législative qui a pris fin en 2004: une étude financée par la Commission sur **le financement des mesures de sûreté aérienne**, accessible au public sur le site internet de la Commission à l'adresse: http://europa.eu.int/comm/transport/air/safety/studies_en.htm. La Commission souhaite intégrer les résultats de cette étude factuelle dans une communication plus large consacrée au financement des mesures de sûreté dans tous les modes de transport, dont la publication est prévue pour le second semestre de l'année 2005.

3. ENSEIGNEMENTS A TIRER DES INSPECTIONS DE LA COMMISSION EN 2004/2005

3.1. Les inspections

Le programme d'inspections de la Commission a permis de mener 43 inspections entre février 2004 et juin 2005 (cf. annexe 1), dont 27 en 2004 et 16 durant les six premiers mois de 2005. Au 30 juin 2005, 23 États membres ont d'ores et déjà été inspectés au moins une fois par la Commission. Tous les États membres de l'UE 15 avaient été inspectés au moins une fois en 2004. Les inspections se sont étendues aux dix nouveaux États membres depuis décembre 2004.

3.1.1. Inspections des autorités nationales

L'objectif des inspections des autorités nationales en charge de la sûreté de l'aviation civile est de vérifier que tout Etat membre applique ou fait appliquer l'entière de ses obligations communautaires reprises dans le programme national de contrôle de qualité¹⁴, le programme national de sûreté de l'aviation civile¹⁵, les programmes de sûreté des aéroports et des transporteurs aériens¹⁶ et le programme national de formation¹⁷. Une attention particulière a aussi été accordée aux activités de contrôle menées par les États membres eux-mêmes dans les aéroports de leur territoire.

Fin juin 2005, 14 autorités nationales ont été inspectées. Il ressort de ces inspections les principales conclusions suivantes:

- Les programmes nationaux de sûreté de l'aviation civile ont formellement été adoptés par les États membres et leur contenu est globalement conforme aux exigences communautaires ; cependant, il a été demandé à certains États de se mettre pleinement en conformité avec les exigences communautaires.
- Les programmes nationaux de contrôle de qualité ont été adoptés dans la très grande majorité des pays. Toutefois, les inspections de deux États membres qui n'avaient pas encore adopté de programme de qualité ont dû être reportées; des procédures d'infractions ont été initiées à l'encontre de ces États. Leur contenu est généralement conforme aux exigences communautaires et en bonne voie de l'être pleinement. Par exemple, les

¹⁴ Article 5, paragraphe 2, et article 7, paragraphe 1 des règlements n° 2320/2002 et n° 1217/2003.

¹⁵ Article 5, paragraphe 1 du règlement n° 2320/2002.

¹⁶ Article 5, paragraphe 1 du règlement n° 2320/2002.

¹⁷ Article 5, paragraphe 5 du règlement n° 2320/2002.

pouvoirs appropriés d'exécution ont toujours été conférés à l'autorité compétente; dans un seul pays, ces pouvoirs ont été considérés comme insuffisamment établis.

- La validation des programmes de sûreté des aéroports est entreprise de manière satisfaisante.
- La validation des programmes de sûreté des compagnies aériennes est entreprise en priorité pour les compagnies dont la licence relève de l'État inspecté.
- Le développement et la mise en œuvre des programmes nationaux de formation à la sûreté sont globalement satisfaisants, bien que certains détails ont nécessité des adaptations.
- L'inspection/filtrage des passagers en correspondance venant des pays tiers, et de leurs bagages, doit s'améliorer dans certains États membres .
- Les exigences relatives à la méthodologie commune pour les contrôles nationaux (caractère inopiné ou non, nature du contrôle, classification des résultats) sont relativement bien appliquées dans la majorité des États membres. Néanmoins, faute d'une harmonisation suffisante, toute comparaison européenne des résultats des activités nationales de contrôle est encore impossible; la question du renforcement de ces exigences devrait donc être examinée.
- Le nombre et la nature des inspections conduites par les autorités nationales compétentes varient sensiblement d'un État à l'autre. Certaines autorités nationales n'utilisent pas la compétence qui leur est conférée de conduire des tests ou simulation d'actes illicites visant à mesurer l'efficacité des mesures existantes. Le plus souvent les activités de contrôle ne sont pas assez régulières pour être pleinement efficaces.
- Dans plus de la moitié des États membres inspectés, le nombre d'inspecteurs nationaux (à plein temps ou à temps partiel) a été considéré comme insuffisant pour mener à bien les tâches conférées à l'autorité nationale compétente.
- La performance du processus de rectification, c'est-à-dire la rapidité avec laquelle les déficiences constatées sont corrigées, est variable ; des sanctions financières sont parfois utilisées par certains États membres, ce qui est un fort stimulant.

3.1.2. Inspections d'un échantillon adéquat d'aéroports

Un total de 29 inspections aéroportuaires dans 22 États membres ont été menées entre février 2004 et juin 2005¹⁸. L'échantillon retenu a été choisi sur une base objective (dimension et structure de l'aéroport, niveau du trafic, nombre de compagnies aériennes présentes sur la plateforme, équilibre géographique) et aléatoire. Il comprend en particulier :

- 11 inspections d'aéroports d'un trafic supérieur à 10 millions de passagers par an, dont plusieurs des plus grandes plateformes européennes;
- 13 inspections d'aéroports ayant un trafic compris entre 1 et 10 millions de passagers, dont 2 aéroports à très fort trafic saisonnier du sud de l'Europe;

¹⁸ dont trois inspections de suivi

- 1 inspection d'un aéroport de moins d'1 million de passagers;
- 1 inspection d'un petit aéroport régional;
- 3 inspections d'aéroports à dominante fret parmi les 10 plus importants.

Au regard des normes contraignantes qui pèsent sur les opérateurs, le niveau de sûreté dans l'Union européenne est globalement assez élevé, sans être toutefois uniforme. Les exigences communes essentielles, comme par exemple la nécessité de soumettre à une inspection/filtrage 100% des passagers et de leurs bagages à main, ainsi que leurs bagages en soute, sont généralement bien appliquées. Cela représente un progrès significatif par rapport à la situation qui existait avant l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2320/2002. Cependant, les inspections ont permis de détecter que des améliorations sont encore nécessaires et que des non-conformités avec certaines exigences du règlement (CE) n° 2320/2002 persistent.

Globalement, certaines non-conformités ont été constatées de manière récurrente dans plusieurs aéroports. Ainsi, de fortes disparités sont apparues dans l'étendue des contrôles effectués sur les membres du personnel. Les normes de sûreté dans ce domaine devraient être harmonisées et améliorées significativement après le lancement le 1^{er} janvier 2006 de la deuxième phase prévue par le règlement (CE) n° 1138/2004, lequel rend obligatoire l'inspection/filtrage de tous les membres du personnel autorisés à pénétrer dans des zones auxquelles ont accès les passagers contrôlés. En outre, des essais effectués durant les inspections ont mis en lumière l'absence d'harmonisation de certaines exigences techniques concernant les équipements de sûreté. Des dispositions de mise en œuvre sont en cours d'élaboration pour améliorer la situation et le premier règlement garantissant des normes harmonisées pour les équipements radioscopiques a déjà été adopté le 24 mai 2005¹⁹. Enfin, certaines pratiques non conformes ont également été constatées dans le contrôle des accès aux zones de sûreté à accès réglementé. Des processus de rectification rapides ont été lancés pour pallier ce problème.

De même, la performance des compagnies aériennes n'est pas toujours homogène, certaines compagnies observant mieux les exigences que d'autres. En particulier, la vérification et la protection des aéronefs doit être améliorée.

Des pratiques non conformes ont aussi été observées pour la sûreté du fret, où une approche commune plus harmonisée semble hautement nécessaire.

Enfin, certaines dispositions de la réglementation sont parfois considérées comme insuffisamment claires aux yeux des opérateurs concernés.

Des mécanismes internes de contrôle de qualité chez tous les opérateurs du transport aérien - notamment autorités aéroportuaires, transporteurs aériens et gestionnaires de fret, permettraient à ces opérateurs de mesurer leur propre performance en matière de sûreté et leur conformité avec les normes européennes.

Les États membres, sensibilisés par la Commission, doivent être donc particulièrement attentifs à ce que ces non-conformités ne se produisent pas ou plus. Dans les cas contraires, la Commission fera usage de son droit d'action en conformité avec le Traité.

¹⁹ Règlement (CE) n° 781/2005.

3.2. Processus de rectification

La rectification des non-conformités par rapport à la réglementation communautaire constatées est bien entendu le but immédiat recherché par la Commission. La Commission a pu se féliciter que les États membres aient accueilli favorablement les rapports d'inspections, dont la contestation des résultats est marginale.

Il est encore tôt pour se prononcer avec suffisamment de recul sur la performance du processus de rectification des non conformités relevées lors des inspections. Toutefois il semble que le rythme des corrections sur le terrain se soit singulièrement accéléré au cours de la période de référence, confirmant que la mise en place d'un régime d'inspection communautaire pour la sûreté de l'aviation civile est particulièrement utile.

4. CONCLUSIONS GENERALES

Le processus d'inspection et l'élaboration de dispositions de mise en œuvre selon la procédure de comité ont permis les pratiques dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile sur les dispositions législatives. Cette approche permet d'assurer que le niveau de sûreté a été sensiblement renforcé et qu'il est aujourd'hui souhaitable de réviser le règlement (CE) n° 2320/2002.

4.1. Le niveau de sûreté a été renforcé

Les inspections ont été particulièrement utiles pour examiner objectivement la mise en œuvre de la réglementation. À cet égard, on peut conclure que le règlement (CE) n° 2320/2002 et ses dispositions de mise en œuvre garantissent, d'une manière générale, un niveau de sûreté satisfaisant dans toute l'UE. En l'absence de données sur le niveau réel de sûreté avant l'entrée en vigueur de la législation communautaire, il est certes difficile de mesurer l'ampleur des progrès réalisés dans chacun des États membres et dans les aéroports visités. Malgré les pratiques non conformes mises en évidence à plusieurs reprises par les inspections des aéroports communautaires, il apparaît néanmoins que l'instauration d'une législation communautaire contraignante dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile a contribué à améliorer sensiblement la protection des citoyens européens contre les actes d'intervention illicite visant l'aviation civile.

Le système juridique actuel, notamment la possibilité de garantir des dispositions de mise en œuvre correcte et les exigences juridiques plus contraignantes que les obligations et les recommandations visées à l'annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, permet de conclure que la qualité de la sûreté aérienne dans l'UE fait figure de modèle à l'échelon mondial.

La Commission entend poursuivre l'exercice de sa nouvelle compétence en matière d'inspection. La performance des autorités nationales en terme de suivi régulier des aéroports et des transporteurs aériens et en termes de rectification rapide des déficiences constatées lors d'audits nationaux doit faire l'objet d'une attention particulière. L'échantillon des aéroports inspectés doit aussi être élargi: tous les États membres doivent être inspectés selon une fréquence adaptée avec une certaine priorité à ceux où l'offre de transport aérien est abondante, où la politique de sûreté est encore récente et où des déficiences ont été constatées.

4.2. Amélioration du règlement (CE) n° 2320/2002

De manière générale, il est encore possible d'accroître la protection des citoyens européens sans compromettre l'intérêt légitime des opérateurs pour une simplification des procédures de sûreté dans les aéroports de l'UE en améliorant le règlement-cadre (CE) n° 2320/2002 ainsi que certaines de ses dispositions de mise en œuvre. Cela devrait notamment contribuer à accroître les performances du système dans son ensemble.

Il convient de traiter ces besoins d'amélioration, mis en évidence par les inspections de la Commission, dans le cadre d'une révision du règlement (CE) n° 2320/2002.

Cette révision est rendue nécessaire pour satisfaire à différents besoins relatifs à la simplification des procédures d'adaptation des spécifications existantes, à l'harmonisation technique, à la clarification de certaines dispositions, à l'amélioration du niveau de sûreté et finalement à l'identification de mécanismes de coopération avec les pays tiers.

**Annexe 1. Vue d'ensemble des inspections de la Commission par État membre
(état au 30 juin 2005)**

États membres	Nombre d'inspections
Belgique	2
République tchèque	1
Danemark	2
Allemagne	3
Estonie	-
Grèce	3
Espagne	3
France	3
Irlande	2
Italie	2
Chypre	1
Lettonie	1
Lituanie	1
Luxembourg	2
Hongrie	1
Malte	1
Pays-Bas	2
Autriche	3
Pologne	1
Portugal	2
Slovénie	1
Slovaquie	-
Finlande	2
Suède	2
Royaume-Uni	2
TOTAL:	43