



TRANSPORT AÉRIEN:

Des règles communes, qui ont été progressivement étendues à toute la chaîne du transport aérien, garantissent un niveau uniforme et élevé de sécurité^[1] au sein du marché intérieur du transport aérien.

BASE JURIDIQUE

Article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

OBJECTIFS

L'achèvement du marché intérieur du transport aérien, vers le milieu des années 90^[2], a imposé la mise en place parallèle d'un ensemble de règles communes, obligatoires, destinées à y garantir un niveau uniforme et élevé de sécurité.

RÉSULTATS

Aviation et sécurité sont indissociables: sans des règles strictes garantissant un niveau élevé de sécurité, le transport aérien n'aurait pas pu se développer — faute de passagers (et sans doute aussi de personnel navigant). L'avion, en outre, permet de voyager vite et loin: sécurité aérienne et coopération internationale (plus ou moins poussée et efficace) vont donc de pair.

Sur le plan mondial, c'est l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI^[3]) qui édicte les normes minimales de sécurité — dont le respect demeure largement dépendant de la bonne volonté des États contractants.

En Europe, la mise en œuvre du marché intérieur du transport aérien a imposé que soit garanti au passager un niveau uniforme et élevé de sécurité où qu'il vole dans l'Union. Les règles nationales ont donc laissé la place à une réglementation commune dont l'application est obligatoire. De même, les autorités nationales de réglementation, ainsi que leurs instances de coopération volontaire (au premier

[1]La sécurité du transport aérien a trait à la conception, à la construction, à l'entretien et à l'utilisation des aéronefs. Elle ne doit pas être confondue avec la sûreté du transport aérien qui vise à empêcher les actes malintentionnés contre les aéronefs, leurs passagers et leurs équipages (voir fiche [3.4.7](#)).

[2]C'est le «troisième paquet de libéralisation» du transport aérien, soit les règlements (CEE) n^{os} 2407/92, 2408/92 et 2409/92 [aujourd'hui remplacés par le règlement (CE) n^o 1008/2008], qui a permis le libre accès des transporteurs aériens de l'Union aux liaisons aériennes intracommunautaires (voir fiche [3.4.6](#)).

[3]L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) est une agence spécialisée des Nations unies, établie par la convention relative à l'aviation civile internationale de décembre 1944 (également appelée «convention de Chicago»), à laquelle 191 États adhèrent aujourd'hui. L'OACI adopte des normes et des «pratiques recommandées» qui doivent être appliquées par les États contractants, mais il n'existe aucun mécanisme contraignant pour garantir leur bonne application.



rang desquelles les anciennes «Joint Aviation Authorities»^[4], ont été remplacées par un mécanisme au niveau de l'Union où s'articulent les autorités nationales de l'aviation civile, la Commission européenne et l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA)^[5]. Depuis 2003, c'est l'AESA qui est, notamment, chargée de préparer la réglementation (servant de base aux propositions d'actes législatifs de la Commission). La Commission, l'Agence et les autorités nationales compétentes contrôlent l'application de ces règles — dans leurs domaines de compétences respectifs mais en s'épaulant mutuellement.

Les règles communes de sécurité de l'aviation civile procèdent des normes et recommandations adoptées par l'OACI, tout en les renforçant fréquemment. Elles ont été progressivement étendues à l'ensemble de la chaîne du transport aérien. D'une manière générale, elles visent à prévenir les accidents le plus en amont possible et reposent autant sur la responsabilisation des acteurs concernés que sur leur contrôle^[6].

Ainsi, depuis 1994, les principes de l'OACI relatifs aux enquêtes sur les accidents aériens sont transposés en droit de l'Union [par la directive 94/56/CE, remplacée ensuite par le règlement (UE) n° 996/2010]: ces enquêtes doivent être conduites en toute indépendance, avec pour seuls objectifs la détermination des causes et la prévention des accidents, et pas la recherche de fautes ou de responsabilités (ce qui ne s'accorde pas toujours au mieux avec les droits civils et pénaux nationaux qui recherchent, au contraire, à identifier et à sanctionner des responsables). La même logique préventive et «non punitive» sous-tend la réglementation relative aux comptes rendus d'événements dans l'aviation civile [directive 2003/42/CE; règlements (CE) n° 1321/2007 et (CE) n° 1330/2007 — tous remplacés ensuite par le règlement (UE) n° 376/2014]: depuis 2005, les anomalies rencontrées tout au long de la chaîne du transport aérien doivent être déclarées aux autorités nationales compétentes, et par l'intermédiaire de ces dernières à l'AESA, puis stockées et disséminées (par l'intermédiaire d'un répertoire central géré par la Commission européenne) à des fins d'analyse.

Depuis 2003^[7], les règles communes régissent aussi la navigabilité des aéronefs, c'est-à-dire la manière dont ceux-ci doivent être conçus, construits et entretenus.

[4] Les Joint Aviation Authorities (JAA) étaient un organe informel de coopération des autorités européennes de réglementation de l'aviation civile de la plupart des pays européens (États membres de l'Union et pays tiers), chargé d'établir des normes et des procédures de sécurité (que chaque État partie était ensuite libre d'appliquer à sa façon). Les JAA, qui ont compté jusqu'à 43 pays membres, ont débuté leur activité en 1970 (avec la naissance d'Airbus) et ont cessé d'exister en 2009: les règles communes de sécurité aérienne, obligatoires et directement applicables, avaient rendu leur existence sans objet pour les États membres de l'Union européenne.

[5] Il convient de noter qu'en matière de gestion du trafic aérien et de services de navigation aérienne, la réglementation technique est également élaborée par Eurocontrol, ou par d'autres organismes de normalisation comme Eurocae (Eurocontrol met aussi en œuvre une partie de cette réglementation). L'extension des règles communes de sécurité aérienne et des compétences de l'AESA à ces domaines s'accompagne d'une clarification dans la répartition des tâches: l'Agence préparera la réglementation technique et Eurocontrol sera chargé de tâches opérationnelles dans le cadre du «Ciel unique européen» (voir fiche 3.4.8). Voir aussi la proposition de règlement [COM\(2013\)0409](#) du 11 juin 2013 et la résolution adoptée par le Parlement en première lecture le 12 mars 2014, JO C 378 du 9.11.2017, p. 584.

[6] L'agrément des organismes de conception par l'AESA (Design Organisation Approval) est un bon exemple de cette responsabilisation des acteurs de la chaîne du transport aérien.

[7] Une harmonisation très minimale des «règles techniques» avait été mise en place à compter de 1991, à travers le règlement (CEE) n° 3922/91, sur la base des «arrangements» (péniblement) adoptés par les Joint Aviation Authorities.



En 2008, la réglementation a été étendue aux opérations aériennes et à la formation des personnels navigants, c'est-à-dire à la façon dont les appareils doivent être utilisés. En 2009, elle l'a été à la sécurité des opérations aéroportuaires, de la gestion du trafic aérien et de la fourniture de services de navigation aérienne. Toutes ces règles s'appliquent autant aux produits qu'aux organisations et aux personnels chargés de leur conception, de leur construction, de leur entretien et de leur utilisation — y compris les aéronefs et les transporteurs des pays tiers lorsqu'ils opèrent dans l'Union. En 2015, la Commission européenne a proposé que ces règles soient renforcées pour, notamment, prendre en compte le développement des aéronefs sans équipage (drones) et les interdépendances entre la sécurité aérienne et d'autres domaines comme la sûreté ou la protection de l'environnement [[COM\(2015\) 0613](#)]. Cette proposition a étendu les compétences de l'AESA dans des domaines tels que la sécurité (notamment la cybersécurité) et l'environnement. Il a également été suggéré d'apporter certaines modifications à la structure de l'AESA (p. ex. créer un comité exécutif chargé d'assister le conseil d'administration et le directeur exécutif). Il est important de noter que deux autres sources de recettes (subventions et redevances de navigation aérienne pour les services ATM/ANS) ont également été proposées pour l'AESA. À la suite de discussions approfondies sur cette proposition entre le Parlement et le Conseil, le règlement (UE) 2018/1139^[8] a été adopté en juillet 2018, abrogeant le règlement de base de l'AESA [règlement (CE) n° 216/2008].

C'est le programme SAFA (Safety assessment of foreign aircraft), lancé en 1996 par la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC^[9]), qui a jeté les bases d'une harmonisation des inspections des aéronefs étrangers (européens ou non) lorsqu'ils se trouvent sur les aéroports des États parties prenantes afin d'en vérifier la conformité aux exigences minimales de sécurité édictées par l'OACI^[10]. La directive 2004/36/CE [remplacée par les dispositions pertinentes du règlement (CE) n° 216/2008] a rendu le SAFA obligatoire pour les États membres à compter de 2006. Depuis 2014, les avions des «États AESA» (Union européenne, Islande, Norvège et Suisse) sont inspectés sur la base des normes de l'Agence, parfois plus restrictives, et font l'objet d'inspections SACA (Safety Assessment of Community Aircraft) régies par le règlement (UE) n° 965/2012. Quarante-huit États, européens ou non dont les «Vingt-huit», participent aujourd'hui au SAFA/SACA, et, chaque année, plus de 6 000 aéronefs (qui se répartissent presque à parts égales entre opérateurs de l'Union ou de pays tiers) sont inspectés à ce titre dans l'Union (et plus de 11 000 dans l'ensemble des États parties prenantes). L'AESA centralise les résultats de ces inspections. Le cas échéant, les déficiences constatées peuvent entraîner des restrictions opérationnelles, voire

[8]Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil, JO L 212 du 22.8.2018, p. 1.

[9]La Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) réunit, de manière informelle, les autorités chargées de l'aviation civile de 44 pays européens pour harmoniser leurs politiques et pratiques et favoriser leurs relations avec d'autres régions du monde. La CEAC n'a bien entendu aucun pouvoir réglementaire mais constitue un utile «club de réflexion».

[10]Soit les exigences des annexes 1 (licences des personnels), 6 (règles opérationnelles) et 8 (navigabilité de l'aéronef) de la convention de Chicago.



l'inscription des compagnies concernées sur la «liste noire» des transporteurs aériens qui, pour des motifs de sécurité, font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans l'Union européenne. Cette «liste noire» a été instaurée en 2005 [règlement (CE) n° 2111/2005]. Elle est régulièrement mise à jour et publiée [à travers les amendements successifs au règlement (CE) n° 474/2006] afin que les passagers, les vendeurs de billets d'avion et les autorités compétentes en soient instruits en permanence. Par ailleurs, depuis novembre 2016, tous les opérateurs de pays tiers doivent démontrer leur conformité aux normes de sécurité de l'OACI pour pouvoir voler vers l'Union, par l'intermédiaire d'une autorisation délivrée par l'AESA [règlement (UE) n° 452/2014].

La composition de cette «liste noire» démontre la nécessité d'améliorer la sécurité de l'aviation civile dans certaines régions du monde. Pour ce faire, l'Union a mis sur pied une coopération idoine avec l'OACI et elle prête assistance aux États qui ont le plus de mal à établir des systèmes efficaces de sécurité aérienne. Parallèlement, l'Union propose aux pays de son voisinage proche, où beaucoup de citoyens européens peuvent être amenés à voyager en avion, d'intégrer le marché intérieur du transport aérien — ce qui implique nécessairement la mise en œuvre de la totalité des règles communes de sécurité aérienne (États de l'Espace économique européen, Suisse, États des Balkans parties à l'accord sur un «espace commun européen de l'aviation»).

On peut noter que la coopération internationale en matière de sécurité aérienne vise également à faciliter les échanges de produits et de services — dont le commerce peut être entravé par la multiplication des normes techniques nationales. Ainsi l'Union a-t-elle conclu des accords de reconnaissance mutuelle des niveaux de sécurité avec ses principaux partenaires aéronautiques (États-Unis, Canada et Brésil); l'AESA, pour sa part, signe des «arrangements de travail», pour des projets spécifiques, avec des partenaires industriels ressortissants de pays qui ne bénéficient pas de tels accords de reconnaissance mutuelle. Les produits et services couverts par ces accords et «arrangements» peuvent alors être librement échangés entre les États parties.

En 2018, la Commission a présenté une proposition relative à la conclusion d'un accord sur la sécurité de l'aviation civile entre l'Union et la Chine. La procédure de décision est toujours en cours ([2018/0155/NLE](#)).

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Dans son soutien, très volontaire, à la mise en place d'un système européen de sécurité de l'aviation civile efficace, le Parlement s'est toujours particulièrement soucié du droit à l'information des passagers et de l'efficacité de l'Agence européenne de la sécurité aérienne.

Ainsi, dès l'adoption de la directive «SAFA», les parlementaires entendaient-ils qu'elle serve aussi à blâmer publiquement les transporteurs aériens qui ne respectaient pas les normes de sécurité internationales. Le Parlement demandait également que les mesures prises par un État membre à la suite d'une inspection SAFA puissent être étendues, par la Commission européenne, à l'ensemble de l'Union. Ce faisant, les députés jetaient les bases de ce qui deviendrait, un an plus tard, la «liste noire». Et c'est encore le Parlement qui a rendu obligatoire la publication de cette dernière et imposé le remboursement ou le réacheminement des passagers en cas d'annulation



d'un vol à la suite de l'inscription d'une compagnie sur cette liste. En ce qui concerne l'AESA, les parlementaires l'ont voulue, dès l'origine du projet, indépendante dans l'exécution de ses tâches techniques et dotée des compétences les plus élargies: en 2002, le Parlement demandait ainsi l'extension des règles communes de sécurité et des compétences de l'AESA à l'exploitation des aéronefs et à l'octroi des licences pour les équipages de conduite, qui est finalement intervenue en 2008. Ce sont également les députés qui ont doté l'Agence d'un pouvoir de contrainte effectif et réellement dissuasif en lui permettant d'imposer des amendes financières proportionnées aux infractions.

En outre, en 2016, le Parlement a accueilli favorablement la proposition de la Commission visant à réviser le règlement de base de l'AESA [règlement (CE) n° 216/2008], en vue d'assurer une sécurité aérienne maximale. Il a en particulier souligné qu'il y a lieu d'adopter les dispositions nécessaires pour adapter l'AESA aux nouvelles évolutions du transport aérien, telles que l'augmentation du trafic aérien, l'utilisation généralisée de drones, l'émergence de zones de conflit aux portes de l'Europe et l'accroissement de la complexité technologique dans la navigation aérienne. En 2017, le Parlement a invité la Commission et le Conseil à doter l'AESA de ressources et de personnel suffisants pour garantir des normes de sécurité élevées et renforcer son rôle sur la scène internationale.

Textes significatifs du Parlement européen en la matière:

- recommandation du 21 mars 2002 relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne ([A5-0093/2002](#));
- rapport du 9 mars 2004 sur le projet commun, approuvé par le comité de conciliation, de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires ([A5-0125/2004](#));
- rapport du 19 octobre 2005 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des passagers du transport aérien sur l'identité du transporteur aérien effectif et la communication des informations de sécurité par les États membres ([A6-0310/2005](#));
- résolution du Parlement européen du 29 octobre 2015 sur l'utilisation sûre des systèmes d'aéronefs télépilotés (RPAS), plus connus sous le nom de véhicules aériens sans pilote (UAV), dans le domaine de l'aviation civile ([A8-0261/2015](#))^[11];
- rapport du 2 décembre 2016 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de la sécurité aérienne de l'Union européenne ([A8-0364/2016](#));
- résolution du Parlement européen du 16 février 2017 sur une stratégie de l'aviation pour l'Europe ([A8-0021/2017](#))^[12].

[11]JO C 355 du 20.10.2017, p. 63.

[12]JO C 252 du 18.7.2018, p. 284.



Esteban Coito
04/2019

