

L'Aviation civile, un environnement international

SOMMAIRE

	Transport aérien : un contexte actuel complexe	2
	Les grandes étapes de l'histoire de l'Aviation civile	4
	Les relations d'Etat à Etat	8
	L'articulation entre normes internationales et droit français	9
	Le transport aérien contrôlé de près	10
	Un départ aux rayons X une souveraineté sous contrôle	12
	Aéroports : les Etats concèdent mais restent responsables face à l'OACI	13
	L'OACI tire les enseignements du 11 septembre 2001	15
	Du cas particulier de l'Aviation Civile en Polynésie française	16

Manureva magazine n° 104 - 1^{er} trimestre 2004

Publication trimestrielle du service d'État de l'aviation civile en Polynésie française - B.P. 6404 Faa'a - Aéroport - Tahiti

Directeur de la publication : Guy Yeung - Rédacteur en chef : Olivier Hamonic - Rédaction du dossier : Olivier Hamonic -

Mise en page : Jean-David Bol

Tél. standard : (689) 86 10 10 - Tél. rédaction : (689) 86 10 07 - 86 12 54 - Fax : (689) 86 12 39

e-mail : manureva@seac.pf - Site web : www.seac.pf

Flashage : Scoop - Impression : STP

Photos de couverture et du dossier : Airbus Industrie - airliners.net - Manureva

Introduction

De nombreux domaines de l'activité liée à l'aviation civile en Polynésie française sont influencés au quotidien par un environnement international dont la complexité et les règles – écrites ou non – sont souvent mal perçues sinon méconnues. Cet environnement international s'impose non seulement aux acteurs du transport aérien comme les compagnies aériennes ou les gestionnaires des aéroports mais aussi aux Etats.

Il existe ainsi plusieurs niveaux de responsabilité dont certains ne peuvent être sous-traités ou ignorés tant pour des raisons statutaires que pour des raisons économiques.

Si certaines de ces obligations internationales s'imposent au niveau de l'Etat, l'ensemble de ces « contraintes » ne peuvent être oubliées au seul motif qu'elles n'ont pas été déclinées au plan local. Certaines d'entre elles correspondent aux missions relevant clairement de la souveraineté de l'Etat.

Ainsi, par exemple, en Polynésie française, la compagnie Air Tahiti Nui doit-elle se conformer à certaines dispositions définies par les autorités américaines en raison de son activité à destination de Los Angeles comme les obligations de sûreté. Beaucoup de règlements s'imposent à l'Etat français via certaines organisations internationales comme l'OACI, dans des domaines comme la sécurité, la sûreté, le contrôle de la circulation aérienne, le contrôle technique des appareils ou via des accords bilatéraux comme les accords aériens résultant de la négociation des droits de trafic. L'ensemble de ces mesures peuvent avoir un coût économique élevé mais c'est aussi le prix à payer pour assurer la sécurité du transport aérien.

Le but du dossier est de donner un aperçu académique de la complexité de cet environnement international et d'essayer de montrer que dans le système statutaire très spécifique de la Polynésie française qui organise un partage de compétences entre l'Etat et la Polynésie française, certaines obligations s'imposent de plein droit à l'Etat en raison de leurs motivations (défense de la souveraineté de l'Etat), de leurs conséquences sur l'ensemble des relations bi ou multilatérales (droits de trafic, contrôle de la circulation aérienne,...), de la nature de la mission (protection des biens et des personnes) comme la sécurité et la sûreté. D'autres obligations, définies dans un périmètre plus régional (comme l'Europe) doivent être appliquées en raison de la nécessaire harmonisation imposée par les évolutions technologiques, l'unicité d'une position française ou européenne, le souci de respecter des textes dont la finalité première est et doit rester la sécurité des usagers et du transport aérien en général.

Le parti a été pris de ne pas s'attarder sur la présentation générale de l'OACI, ce travail ayant déjà été fait dans le dossier du Manureva n°92 (1^{er} trimestre 2000)

Transport aérien : un contexte actuel complexe

LE TRANSPORT AÉRIEN ÉVOLUE AUJOURD'HUI DANS UN CONTEXTE COMPLEXE ET MOUVANT. Il vient de fêter le centième anniversaire de l'invention de l'aéroplane et il ne cesse de se démocratiser, à l'image des deux milliards de passagers qui prennent l'avion chaque année.



Le 11 septembre 2001 et pour la première fois, deux appareils de ligne ont été utilisés comme armes de terrorisme. Le contexte actuel du transport aérien est encore fortement marqué par ces attentats.

Le transport aérien constitue aujourd'hui un signe extérieur du développement de nouvelles mentalités : nomadisme du tourisme, de la culture et des idées. Toutefois, sa gestion relève d'Etats ayant encore des réflexes de sédentarisation (frontières, règlements nationaux) en dépit de certaines tentatives de libéralisation, de mondialisation et de globalisation. L'Europe, à géométrie variable, se construit. Des groupes de pression supra nationaux se mettent en place (organisations non gouvernementales, sociétés multinationales, associations d'intérêt, etc.), pendant que les Etats assistent au développement de nouvelles formes d'agression (terrorisme) qui portent essentiellement sur les modes de transport. Le monde assiste à l'instauration de nouveaux rapports de force (le Nord contre le Sud mis à l'écart par la globalisation) et à la prise de conscience aux niveaux mondial et régional du risque environnemental...

Tous ces événements conduisent à une nébuleuse dans laquelle il est souvent difficile de bien lire et comprendre l'action de l'Aviation civile, de bien identifier ce qui relève de la seule compétence de l'Etat de ce qui relève d'une obligation européenne ou internationale. Objectif déjà très ambitieux lorsqu'on se situe en métropole mais certainement encore plus inaccessible pour l'usager polynésien qui doit ajouter à ces difficultés celle induite par le principe de spécialité législative dont la dernière formalisation (la nouvelle loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française du 27 février 2004) organise un nouveau partage de compétences entre l'Etat et la Polynésie française.

Des principes fondamentaux pour y voir clair

Afin de mieux cerner le sujet, il est nécessaire de s'intéresser à l'ensemble des organisations internationales ou européennes qui œuvrent dans les domaines d'activité de l'aviation civile dont les principaux ont été rappelés par le Ministre chargé de l'Aviation civile dans le préambule du dernier protocole d'accord signé le 17 mars 2004 avec les organisations syndicales des personnels de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) :

« ...Il est rappelé au niveau des principes fondamentaux de l'action de la DGAC que **la sécurité est la priorité absolue** et que l'usager (notamment les compagnies aériennes et passagers aériens, riverains et populations survolées) est au centre de ses préoccupations. Ainsi, la mission première de la DGAC est de garantir, au nom de l'Etat, la sécurité des activités de l'aviation civile. La DGAC répond en cela à une exigence fondamentale de tous les usagers de l'espace aérien, mais également des riverains d'aéroports, des populations survolées et d'une façon plus générale de la société française. De façon extensive, cette mission comprend les fonctions de prévention des actes illicites au titre de la

sûreté que l'Aviation civile assure en coopération avec les autres départements ministériels. Cette mission s'exerce au titre de la tutelle que l'Etat exerce sur la construction aéronautique, les aéroports, le transport aérien et l'aviation générale. Elle s'exerce également au titre des activités que l'Aviation civile assure directement en matière de circulation aérienne et de formation aéronautique.

Le renforcement du niveau de sécurité et de sûreté passe par la mise en œuvre dans tous les domaines de l'activité de l'Aviation civile de processus de gestion de la qualité, en particulier pour la navigation aérienne dans le cadre formalisé des règlements européens (ESARR). Il passe également par la recherche de la plus grande **efficacité des actions de surveillance et de contrôle** menées par l'Aviation civile envers les différents acteurs du transport aérien et de l'aviation générale. Un enjeu permanent consiste à poursuivre l'adaptation du système de navigation aérienne de manière à permettre le développement du trafic prévu au cours des prochaines années en toute sécurité, avec la meilleure fluidité et dans des conditions favorisant son développement et sa performance.

Du transport aérien comme bien de consommation

Devenu un bien de consommation largement répandu, le transport aérien est soumis à des exigences de qualité de plus en plus élevées. Les progrès réalisés en matière de ponctualité, de sécurité et d'information sont des acquis des passagers qui doivent être confortés. Les questions d'accès aux aéroports et d'une façon générale de facilitation, bien que ne relevant pas de la seule action de l'Aviation civile, sont une préoccupation importante de son action. Dans ce contexte en évolution permanente, il est important que **le service public se montre d'une réactivité exemplaire** et fasse preuve d'une grande capacité de modernisation pour prendre en compte l'augmentation attendue de l'activité et l'évolution de la structure du trafic aérien ainsi que les demandes des usagers. Depuis plusieurs années, d'importants dossiers relatifs à l'aviation civile sont traités au niveau de l'**Union européenne** et imposent une forte implication de la France pour que ses vues et ses intérêts soient bien pris en compte. La France a contribué activement à l'institution de l'AESA, l'agence européenne pour la sécurité aéronautique (voir encart), compétente dans les domaines de la certification de type et de l'édification des règles de sécurité relatives à la navigabilité et à l'exploitation des aéronefs. L'Aviation civile poursuivra sa participation active aux travaux de réglementation en concertation avec les acteurs concernés. Par ailleurs dans le domaine de la navigation aérienne, la France s'est fortement impliquée dans le processus d'élaboration des règlements dits « Ciel Unique », notamment par l'interopérabilité des systèmes (voir encart page 6) Elle a obtenu la préservation de ses intérêts essentiels en matière de souveraineté et d'organisation de ses services. Elle a soutenu le maintien d'Eurocontrol en tant qu'agence technique européenne de navigation aérienne. L'Aviation civile développera par ailleurs ses compétences sur le plan juridique pour assurer **la meilleure articulation possible entre le droit national, le droit communautaire et le droit international.... »**

L'EUROPE ET LA SÉCURITÉ

L'agence européenne de sécurité aéronautique (AESA) a été créée le 7 septembre 2002. Elle est chargée:

- de préparer et de faire adopter par les instances communautaires appropriées les règles relatives à la conception des aéronefs, à leur construction, à leur exploitation, à leur entretien,
- d'instruire les dossiers relatifs à la conception des appareils et de délivrer les certificats de type sanctionnant la démonstration de conformité aux normes de navigabilité et d'environnement.

Le contrôle des exploitants, des formations de personnels, de la production et de la maintenance restent de la compétence des autorités nationales. Premier facteur de changement dans ces domaines : il faudra appliquer des règles communautaires et non plus nationales (à l'exception des Collectivités Outre-mer pour lesquelles le droit communautaire ne s'applique pas et où la France devra continuer à prendre des textes spécifiques, tout en gardant le principe actuel qui consiste à rester chaque fois que cela est possible avec des règles uniques). Second facteur de changement : la Communauté, par l'intermédiaire de l'AESA, a un droit de regard sur la manière dont la France surveille la conformité aux normes communautaires de l'ensemble des acteurs français. L'AESA doit donc permettre de maintenir ou d'améliorer le haut niveau de sécurité actuel tout en gagnant en efficacité et en crédibilité.

Les grandes étapes de l'histoire de l'Aviation civile



La seconde guerre mondiale a fortement contribué au développement de l'aviation, à l'image des célèbres Spitfire anglais.

L'ASSOCIATION DU TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL

Plus connue sous l'acronyme IATA, elle est considérée à l'échelle mondiale comme la plus complète et la plus représentative des associations de transporteurs. Créée en 1945, IATA regroupe la quasi totalité des exploitants de service réguliers et qui doivent obligatoirement exercer leurs activités sous le pavillon d'un Etat membre de l'OACI. Les activités de l'IATA couvrent la réglementation professionnelle et la coordination tarifaire.

IATA a pour objectifs :

- de favoriser le développement de transports aériens sûrs, réguliers et économiques, au bénéfice des peuples du monde,
- de favoriser le commerce aérien et étudier les problèmes s'y rapportant,
- de fournir les moyens de collaboration entre compagnies,
- de coopérer avec l'OACI et toutes les organisations internationales liées à l'aviation civile.

A L'OCCASION DU CENTENAIRE DU PREMIER VOL, L'OACI ÉCRIVAIT « LE 17 DÉCEMBRE 1903, les frères Wright s'inscrivent dans la postérité avec la réalisation du premier vol dirigé et soutenu d'un aéronef motorisé. Depuis cette date, aventuriers audacieux, industriels enthousiastes et inventeurs de génie ont contribué à un développement sans précédent des transports aériens ...

L'aviation civile telle qu'elle a évolué au cours du 20^{ème} siècle a changé le monde pour toujours. Cette transformation n'a pu intervenir que parce que les Etats se sont mis d'accord pour accompagner le développement d'infrastructures techniques et opérationnelles, d'abord sous la forme de traités internationaux puis sous les auspices d'une organisation internationale de l'aviation civile (OACI). Effectivement après une période de plusieurs décennies pendant lesquelles les progrès furent bien souvent la conséquence des actions romantiques de héros animés par un esprit d'entreprise, la seconde guerre mondiale fut le premier signe du passage à la maturité définie par la nécessité impérieuse de s'assurer la suprématie militaire. Ce fut le début du transport aérien de masse. Et il devint rapidement nécessaire de réguler cette nouvelle activité afin d'en réaliser tout le potentiel commercial. Cette nouvelle orientation a d'abord été formalisée au travers de la Convention - signée le 7 décembre 1944 à Chicago - relative à l'aviation civile internationale, un des documents juridiques les plus durables et efficaces de l'histoire mondiale récente. Du jour où elle fût signée, la Convention apporta la stabilité à l'industrie aéronautique en plein essor.

Le transport aérien réglementé dès 1919

A signaler que l'aviation civile n'intéresse pas que l'OACI. Ainsi, en est-il de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), avec ses 146 membres (au 4 avril 2003) qui suit de très près le développement des transports aériens, pour des raisons financières et économiques évidentes. Ces dossiers OMC de type « commerciaux » sont notamment suivis dans l'administration française par la direction des relations économiques extérieures (DREE) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie alors que les dossiers OACI de nature plus technique sont suivis par le ministère chargé de l'aviation civile. Mais il convient de rappeler que la Convention de Chicago avait eu un ancêtre, matérialisé par la signature en octobre 1919 à la Conférence de la Paix à Paris de la Convention relative à la réglementation de la navigation aérienne, donnant ainsi pour la première fois des normes techniques et un cadre juridique multinational pour l'aviation civile internationale. La commission pour la navigation aérienne peut être regardée comme le précurseur à certains égards de l'OACI. En 1919, fut également créée l'Association du Trafic Aérien International (IATA, voir encart), sorte d'association volontaire des transporteurs aériens internationaux souhaitant « coopérer » à la préparation et à l'organisation du trafic aérien international. En octobre 1929, la Convention de Varsovie constitue le texte de base sur la responsabilité du transporteur vis-à-vis des voyageurs et des expéditeurs. Cette Convention fut modifiée ou complétée par le protocole de La Haye en 1955 (seuil de responsabilité relative à chaque passager), par la convention de Guadalajara en 1961 qui uniformise les règles relatives au transport aérien international effectué par une personne autre que le trans-

porteur contractuel (affrètements), puis par le protocole de Guatemala en 1971 qui relève fortement la limite de responsabilité, permet l'institution sur le territoire d'un Etat d'un système d'indemnisation complémentaire et change la responsabilité contractuelle d'un transporteur en responsabilité objective. Les protocoles additionnels 1 à 4 de la Convention de Montréal signés en 1975, remplacent la clause de valeur «or» par les Droits de tirage spéciaux –DTS- du Fonds monétaire international (1 DTS = 140 Fcp environ), changent le système varsovien de faute présumée en responsabilité objective, simplifient les documents de transports et fixent les responsabilités pour le transport de fret et de poste.

La Convention de Chicago, en entrant en vigueur en avril 1947 après ratification par 26 Etats, se substitua à la Convention de Paris. L'OACI commença par créer une infrastructure de réglementation indispensable à l'établissement d'un système mondial de transport aérien puis, dans la mesure où le transport aérien participe à la modélisation du développement économique, social et culturel des nations du monde entier, elle guida pas à pas l'industrie du transport aérien à travers tout son développement (années de développement suivies de périodes de croissance spectaculaires jusqu'à nos jours avec des périodes de fortes turbulences). Le succès de l'OACI repose sur la volonté des nations d'œuvrer ensemble pour élaborer les règles et réglementations nécessaires à une aviation civile internationale sûre, régulière et efficace. Les principales d'entre elles sont les normes et pratiques recommandées qui figurent dans les 18 annexes à la convention de Chicago, documents de base sur lesquels s'est appuyée l'évolution des éléments constitutifs de l'aviation : aéroports, aéronefs et services de navigation aérienne. **Ainsi, le spectre des domaines auxquels s'intéresse l'OACI est vraiment très large : dimensions des pistes, certification des exploitants d'aérodromes, communications entre le poste de pilotage et la tour de contrôle, conditions de délivrance des licences de pilotage, cartes aéronautiques, exigences d'emport d'équipements indispensables à bord des aéronefs, procédures de recherche et de sauvetage, mesures de sûreté avant le vol, facilitation de l'acheminement des passagers, sécurisation du fret, etc.**

Aucun domaine touchant à la sécurité des vols n'est exempt du droit de regard de l'OACI. Elle a joué un rôle diplomatique considérable, avant tout en s'efforçant d'aplanir les divergences entre Etats contractants y compris les désaccords au sujet de l'espace aérien. L'objectif est toujours d'assurer que l'espace aérien d'un pays ou d'une région reste ouvert au trafic civil, tout en établissant un équilibre parfois délicat entre les intérêts vitaux des parties concernées. Au-delà de cette volonté commune née pendant la seconde guerre mondiale, avec le choix consensuel dans le fonctionnement de l'OACI de ne froisser personne, de ne pas imposer une règle unique, ont été notifiés d'autres accords ayant vocation internationale comme :

- en 1948, la Convention de Genève portera sur la reconnaissance internationale de la propriété et des droits touchant les aéronefs qui se trouvent temporairement à l'étranger ;
- la Convention de Rome de 1952 – en cours de modernisation – qui traite des dommages causés par les aéronefs étrangers à des tiers à la surface, non ratifiée par la France mais dont les dispositions sur la responsabilité envers les tiers ont été incorporés dans le code de l'aviation civile français ;
- la convention de Tokyo (1963) relative aux infractions et à certains autres actes survenus à bord des aéronefs ;



L'OACI a un droit de regard sur tout ce qui intéresse la sécurité des vols : homologation des pistes, outils de communications entre les pilotes et les contrôleurs, etc.

- la convention de la Haye (1970) qui déclare que la capture illicite constitue une infraction « pénale internationale » et exige qu'un Etat vers lequel un aéronef est détourné poursuive ou extradite l'auteur de la capture illicite ;
- la convention de Montréal (1971) pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile qui sont regroupés sous le vocable générique « les accords sur les interventions illicites » ;
- la convention de 1991 relative au marquage des explosifs plastiques aux fins de détection ;
- la Convention de Montréal de 1999 qui modernise le régime de Varsovie en ce qui concerne le transport international des personnes, des bagages et de fret.

Eurocontrol, au niveau de l'Europe

Des accords ayant une vocation régionale voient également le jour, comme Eurocontrol. Cette organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne a été créée par la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne, signée à Bruxelles le 13 décembre 1960 et entrée en vigueur en mars 1963. Eurocontrol est né d'un besoin de coopération régionale ressenti et exprimé à plusieurs reprises dans les réunions de l'OACI, fondé sur l'accroissement du trafic, l'apparition d'une nouvelle génération d'avions à grandes performances et la complexité croissante du réseau de routes aériennes.

L'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-bas, le Royaume Uni (rejoint en 1965 par l'Irlande) ont participé à cette création dont les objectifs étaient :

- le renforcement de la coopération dans le domaine de la navigation aérienne et notamment l'organisation commune des services de circulation aérienne dans l'espace aérien supérieur,
- l'obligation de tenir compte de certains impératifs nationaux (contrôle de l'espace aérien à partir de centres nationaux revendiqués par la France et le Royaume-Uni) a notamment conduit à un système de financement assez complexe pour les « redevances de routes » qui sont proportionnelles aux distances directes parcourues dans l'espace aérien et adaptées au tonnage des appareils, des exonérations ou dégrèvements étant prévus pour les avions de faible tonnage. A signaler qu'en 1986, la convention de Bruxelles a été amendée et Eurocontrol est devenu l'objet d'une réflexion sur l'utilisation souhaitable du contrôle aérien en Europe continentale, réflexion qui sera reprise sous l'appellation « Ciel Unique » (voir encart).

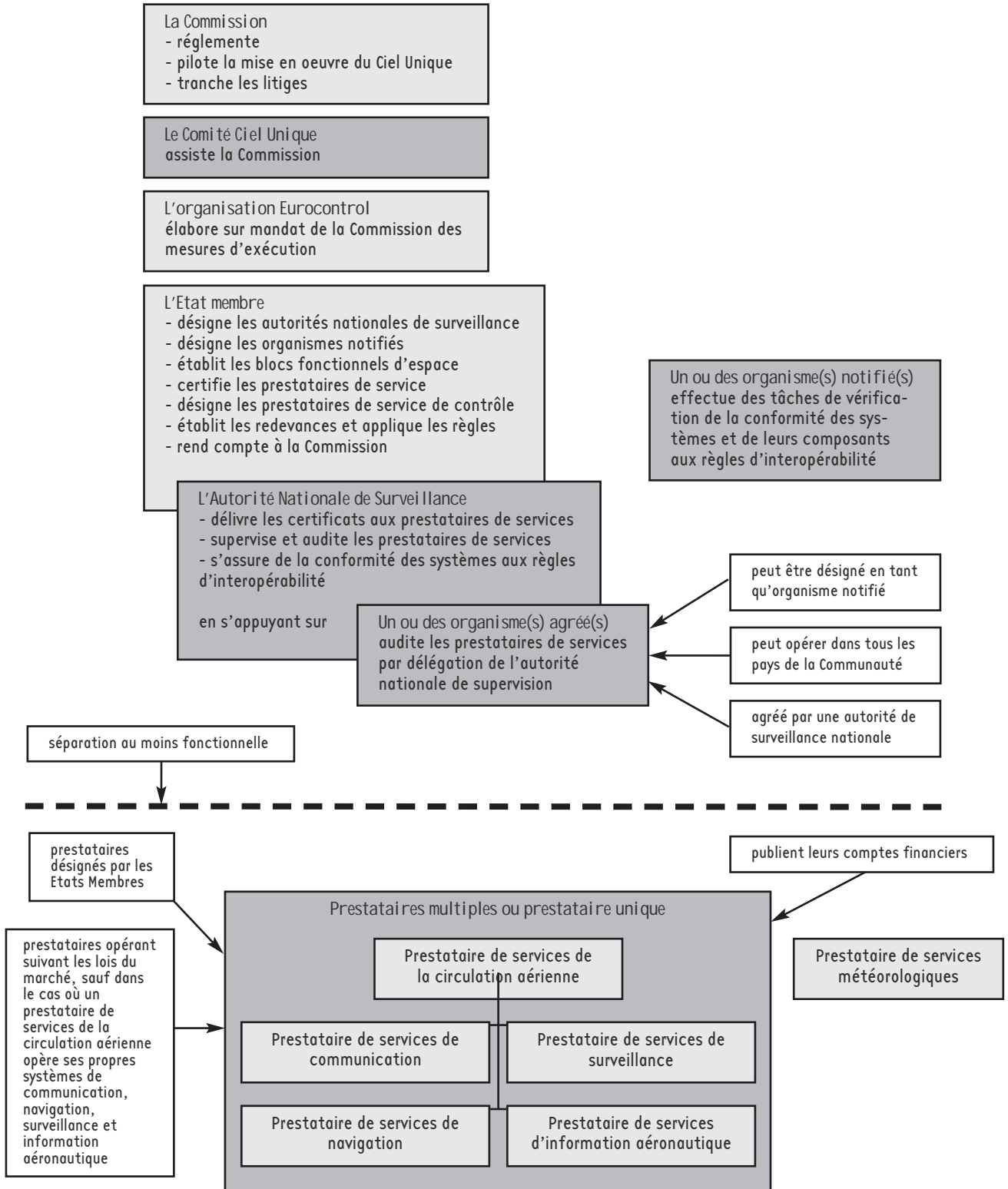
LE CIEL UNIQUE

Les dispositions relatives au Ciel unique européen imposent aux Etats membres d'adopter le mode d'organisation défini par les quatre textes qui établissent le nouveau cadre réglementaire européen. En tant que règlements européens, ces textes ont une valeur juridique de niveau législatif et sont directement et intégralement applicables aux Etats membres sans nécessiter de transposition ni ouvrir la voie à des dérogations. Ces textes sont entrés en vigueur en 2003 et la nouvelle organisation en découlant devra être mise en œuvre le 1^{er} janvier 2005 en application des dispositions temporelles incluses dans les textes. Les règlements européens « ciel unique » ne s'appliquent pas d'emblée à l'Outre-mer : ni dans les Départements Outre-mer (DOM) en

raison du périmètre géographique limité de ces règlements ni dans les Collectivités Outre-mer (ex TOM devenues COM) pour des raisons juridiques. Les règlements relatifs au Ciel Unique instituent la séparation entre régulateur (régalien et autorité nationale de surveillance) et opérateur (prestataires de services). L'organisation qui en découle est schématisée sur le graphique joint (voir page 7). A noter que les règlements européens « Ciel Unique » liés à la définition et mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2006 d'une plus grande transparence du coût des missions de l'administration conformément à la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) a conduit l'Aviation Civile à lancer une grande réforme portant sur son organisation.

SCHÉMA D'ORGANISATION MIS EN PLACE PAR LES RÉGLEMENTS «CIEL UNIQUE»

Mise en œuvre au 1^{er} janvier 2005 (estimation pour la plupart des mesures «fourniture de services», compte tenu des délais de mise en œuvre)



Les relations d'Etat à Etat

«LES ACCORDS MULTILATÉRAUX, À L'EXCEPTION DE LA CONVENTION DE CHICAGO, SONT DU point de vue des sources de droit, souvent considérées comme moins importants que les accords bilatéraux. Ces derniers, inspirés pour la plupart d'une philosophie politique variable « libérale, protectionniste ou intermédiaire » fixent le cadre des échanges entre deux Etats.



C'est au titre de l'accord bilatéral signé entre la France et le Chili que les appareils de la compagnie Lan Chile peuvent atterrir à Tahiti-Faa'a.

Les accords bilatéraux constituent dans le système issu de la Convention de Chicago, l'application concrète bilatérale des principes acceptés multilatéralement par les signataires et les adhérents à la Convention. C'est dans la négociation de ces accords que les Etats tentent de faire prévaloir leurs intérêts en fonction de leur place sur le marché aérien mondial, de leurs moyens techniques, de leurs relations avec leurs partenaires et de la rentabilité des lignes qu'ils entendent exploiter sous leur pavillon. Les accords bilatéraux, entrant dans la catégorie des traités diplomatiques, participent du droit positif conventionnel et se rattachent au droit public international. Ils peuvent revêtir plusieurs formes : l'accord solennel (soumis à ratification par l'Exécutif - cas de la France - soit par le Législatif), l'accord en forme simplifiée (ou encore appelé protocole ou mémorandum) ayant une durée de vie limitée, l'échange de lettres par lequel deux Etats peuvent convenir d'un cadre juridique pour leurs relations aériennes.» (Source : IFURTA)

La France gère plus de 120 accords bilatéraux

Les quelques 120 accords bilatéraux gérés par la France sont régulièrement renégociés dans le détail pour élargir (ou, plus rarement réduire) les droits de trafic, routes, fréquences voire modules, opérés par les compagnies désignées par les Parties. Ces accords signés, il revient à l'Aviation civile de les faire respecter à l'occasion de la réception des programmes saisonniers IATA que lui soumettent les compagnies étrangères exerçant des droits de trafic en vertu de ces accords. A signaler que la libéralisation totale en 1993 du transport aérien intra-communautaire intervenue avec l'entrée en vigueur du « 3^{ème} paquet » communautaire est venue modifier la donne : toutes les compagnies communautaires peuvent effectuer les services intra-communautaires qu'elles souhaitent dans un espace aérien intra-communautaire globalisé et affranchi du « bilatéralisme » créé par la Convention de Chicago. Si les compagnies restent encore soumises à une obligation de notification de leurs programmes, les Etats membres n'ont plus la possibilité de refuser l'ouverture des services aériens demandés par ces compagnies. A noter que les récents arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes sur les accords de « Ciel Ouvert » ont déclenché un bras de fer juridico-politique entre les Etats membres et la Commission dans le domaine des relations avec les pays tiers. Toute la question de la négociation d'amendements à des accords ou de nouveaux accords par la Communauté européenne pour le compte de tous les Etats membres de l'Union Européenne constitue une évolution majeure qui aura des répercussions au cours des années à venir. Elle aura des conséquences en ce qui concerne le teneur des accords sur les services aériens et la nature des négociations entre régions et Etats et pourrait accélérer le rapprochement de groupes d'Etats en entité de négociation intégrées. Elle pourrait aboutir en toute probabilité à un marché ouvert de l'Atlantique Nord. Cette évolution qui devrait prendre plusieurs années pourrait conduire à transformer les relations actuelles basées sur le « bilatéralisme ».

Des normes internationales au droit français

EN L'ÉTAT, LES TEXTES ÉDICTÉS PAR L'OACI NE SONT PAS APPLICABLES. POUR L'ÊTRE, ILS DOIVENT ÊTRE INTÉGRÉS DANS LES LÉGISLATIONS NATIONALES. En revanche, pour les normes et les pratiques recommandées contenues dans chacune des 18 annexes à ces textes, des divergences d'interprétation demeurent.

Dans le domaine technique, l'une des tâches imparties à l'OACI est d'élaborer des principes et techniques de navigation aérienne internationale conformément aux dispositions de l'article 37 de la Convention de Chicago qui stipulent que chaque Etat contractant s'engage à prêter son concours pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation relatifs aux aéronefs, aux personnels, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne. L'OACI adopte alors et amende, selon les nécessités, des normes, pratiques recommandées et procédures internationales (voir liste des annexes p 20). Ces normes et recommandations (voir encart) qui représentent l'essentiel des activités techniques de l'OACI constituent la réglementation internationale technique de l'air, sous la forme d'annexes techniques à la Convention de Chicago. Ces annexes, aujourd'hui au nombre de 18, sont élaborées par les Etats au sein de l'OACI mais appliquées par chaque Etat sur son territoire. **Les normes et recommandations ont force obligatoire à moins que les Etats ne notifient à l'OACI qu'il leur est impossible de les appliquer. Les différences ainsi notifiées sont publiées par l'OACI dans des suppléments aux annexes.**

Les annexes «non obligatoires» selon le Conseil d'Etat ?

Il semble toutefois que cette interprétation traditionnelle ait été remise en cause par plusieurs arrêts récents du Conseil d'Etat qui semblent dire au contraire que ces normes et recommandations n'ont aucune force d'obligation : « il résulte clairement de la Convention de Chicago et notamment de ses articles 37 et 38 que les normes adoptées par l'OACI, compte tenu de leur nature et notamment des possibilités de dérogation qu'elles comportent, constituent des recommandations s'adressant aux Etats et ne sont pas directement applicables en droit interne ». Il semble donc que se dessine une évolution dans l'interprétation de l'applicabilité de ces annexes.

Cette approche juridique, justifiée essentiellement par le respect du principe de souveraineté, n'est pas partagée par l'ensemble des Etats. En effet, dans certains cas, il y a application directe des dispositions des annexes OACI sans qu'il y ait nécessité de transposer ces règles dans le droit national. La situation varie ainsi en fonction de l'organisation de chaque Etat et de sa jurisprudence. Il convient donc d'atténuer la portée de l'analyse du Conseil d'Etat en rappelant qu'un Etat pourrait voir sa responsabilité pénale engagée si, dans le cas d'un accident, il est démontré que ledit Etat aurait dû respecter et donc appliquer une norme prévue dans une des annexes OACI. Cette responsabilité pourrait même être, plus encore, engagée si l'Etat concerné n'a pas notifié de différences par rapport aux dispositions des annexes.



NORMES ET PRATIQUES RECOMMANDÉES : QUELLE DIFFÉRENCE ?

Par norme, l'OACI entend toute spécification portant sur les caractéristiques physiques, la configuration, le matériel, les performances, le personnel et les procédures dont l'application uniforme est reconnue **nécessaire** à la sécurité ou à la régularité de la navigation aérienne internationale et à laquelle **les Etats se conformeront**, en application des dispositions de la Convention. En cas d'impossibilité de s'y conformer, une **notification** au Conseil est obligatoire. En revanche, l'OACI entend par pratique recommandée toute spécification portant sur les caractéristiques physiques, la configuration, le matériel, les performances, le personnel et les procédures dont l'application uniforme est reconnue **souhaitable** dans l'intérêt de la sécurité, de la régularité ou de l'efficacité de la navigation aérienne internationale et à laquelle **les Etats contractants s'efforcent de se conformer** en application des dispositions de la Convention.

Le transport aérien contrôlé de près

L'OACI CONSACRE TROIS DE SES ANNEXES AU CONTRÔLE TECHNIQUE DU TRANSPORT AÉRIEN. Ces annexes techniques ont pour but d'harmoniser l'ensemble des règles techniques établies par les Etats contractants pour s'appliquer au transport aérien international. Ces trois annexes contiennent des normes et des recommandations permettant aux Etats contractants de mettre en place un contrôle des compagnies aériennes basées, et plus précisément de leurs personnels, de leur exploitation technique et de la navigabilité de leurs appareils.



L'annexe 1 de l'OACI fixe les conditions minimales applicables à la délivrance des licences des pilotes et autres membres d'équipage.

L'activité de contrôle technique du transport aérien est une des missions centrales de l'Aviation Civile. Cette mission relève de la police de la circulation des aéronefs et consiste à assurer le contrôle de l'application des règlements relatifs à la navigabilité et à l'exploitation technique des aéronefs. Il s'agit de règlements qui définissent les conditions dans lesquelles un aéronef peut être utilisé pour la circulation aérienne. Ils portent sur l'obligation pour l'aéronef d'être muni d'un document de navigabilité en état de validité, sur l'aptitude au vol de l'aéronef, sur le respect des règles d'utilisation édictées en vue d'assurer la sécurité et sur les qualifications détenues par les membres d'équipage. L'ensemble de ces règlements a été établi, d'une part en référence aux principes énoncés dans la Convention de Chicago concernant les responsabilités et prérogatives des Etats contractants et les conditions de circulation des aéronefs, d'autre part en application des normes et pratiques recommandées dans les annexes techniques de l'OACI relatives au transport aérien. Ainsi l'annexe 1 est relative aux «Licences du personnel», l'annexe 6 à «l'exploitation technique des aéronefs» et l'annexe 8 aux «Certificats de navigabilité d'aéronefs».

62 Etats évalués par l'OACI

L'annexe 1 contient les normes et pratiques recommandées adoptées par l'OACI comme conditions minimales applicables à la délivrance et la validité des licences des pilotes, des autres membres d'équipage et d'autres personnels (mécanicien, contrôleur de la circulation aérienne, agent d'exploitation). **Le respect de ces normes permet la reconnaissance internationale prévue par la Convention.** Elle traite des types de licences, de leur contenu, prérogatives et validité, des connaissances requises et des conditions médicales. En application de la norme édictée dans cette annexe 1, la France a fixé à 60 ans l'âge limite des pilotes commandants de bord et des copilotes dans le transport aérien public. L'annexe 6 contient, quant à elle, les normes et pratiques recommandées adoptées par l'OACI comme conditions minimales applicables à l'exploitation des avions par les exploitants autorisés à effectuer du transport aérien commercial international. Elle recouvre l'ensemble des exigences qui concourent à la production d'un service de transport aérien : la préparation et l'exécution des vols, les équipements, la documentation, la composition et la formation des équipages, ainsi que l'entretien qui conditionne le maintien de l'aptitude au vol des aéronefs. Les responsabilités n'incombent plus à l'Etat d'immatriculation, sauf exception, mais à l'Etat de l'exploitant (siège de son établissement principal). Enfin, l'annexe 8 définit les normes internationales de navigabilité des aéronefs définissant le niveau minimal de navigabilité, qui sert de base internationale pour la reconnaissance internationale par les Etats des certificats de navigabilité des aéronefs étrangers

qui survolent leur territoire ou y pénètrent, et assure ainsi, entre autres, la protection des autres aéronefs, des tiers et des biens. Les normes de l'OACI prévoient que les Etats établissent et assurent la supervision de la sécurité de l'Aviation civile. Le but du programme de l'OACI est de déterminer dans quelle mesure chaque Etat exerce une supervision suffisante de son aviation civile. Depuis 1996, l'OACI a mis en place un programme d'évaluation des autorités nationales, afin de vérifier la façon dont celles-ci mettent en oeuvre les normes et pratiques recommandées de l'organisation. Ce programme était établi à l'origine sur la base du volontariat. Seuls les Etats qui en faisaient la demande étaient audités. Les résultats des audits étaient confidentiels et seul un rapport de synthèse, assez peu exploitable était disponible. Enfin, ce programme était financé par des contributions volontaires des Etats-membres. Depuis 1996, 85 Etats ont demandé une évaluation dans ce cadre et 62 ont subi cette évaluation. Il en est ressorti que bon nombre d'Etats font face à de sérieuses difficultés pour s'acquitter pleinement de leurs responsabilités.

L'application des normes et recommandations issues de ces trois annexes se fonde sur plusieurs principes essentiels. La Convention indique ainsi que « les aéronefs ont la nationalité de l'Etat dans lequel ils sont immatriculés » et « qu'un aéronef ne peut être immatriculé que dans un seul Etat ». La Convention laisse à chaque Etat le soin de définir les conditions dans lesquelles un aéronef peut être immatriculé chez lui. De la même manière, la Convention donne à l'Etat d'immatriculation la responsabilité de la délivrance des certificats de navigabilité individuels et spécifie que les membres d'équipage doivent être munis de brevets d'aptitude et de licences délivrés ou validés par l'Etat d'immatriculation de l'aéronef. La Convention indique également que les certificats de navigabilité individuels, ainsi que les brevets d'aptitude et licences délivrés ou validés par l'Etat contractant dans lequel l'aéronef est immatriculé, seront reconnus valables par les autres Etats contractants si ces certificats et licences ont été délivrés ou validés dans des conditions au moins équivalentes aux normes internationales.



Il arrive parfois que l'immatriculation accordée par l'Etat à un appareil fasse tout succès, à l'image de ce Boeing 747 de la compagnie Corsair, auparavant habitué de Tahiti-Faa'a et immatriculé ... F-GSEX.

LE DROIT DE REGARD DES ETATS

Si les règles adoptées par l'Etat d'immatriculation d'un appareil sont inférieures aux normes internationales des annexes de l'OACI, la Convention de Chicago lui impose de notifier à l'OACI toutes les différences et d'annoter ces différences sur les certificats, brevets et licences délivrés. Il en résulte que ces documents ne permettent pas l'exécution de vols internationaux avec cet appareil, si ce n'est avec la permission des Etats sur

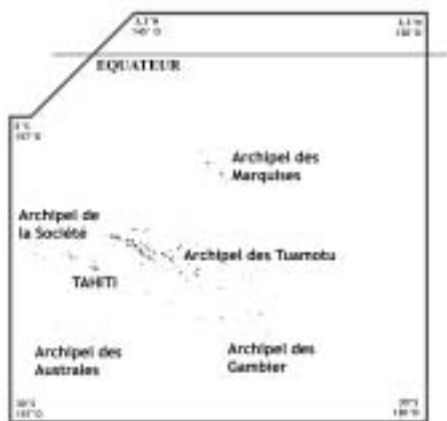
le territoire duquel ils sont réalisés. La Convention permet à ces mêmes Etats « le droit de visiter, à l'atterrissage et au départ, sans causer de retard déraisonnable, les aéronefs des autres Etats contractants et d'examiner les certificats et autres documents prescrits par la Convention », les documents devant se trouver à bord étant énumérés. En Europe, les Etats membres ont adopté en 1996 le principe d'un programme allant dans ce sens : le programme SAFA (Safety Assessment of Foreign Aircraft).

Les Etats et leur espace aérien : une souveraineté sous contrôle

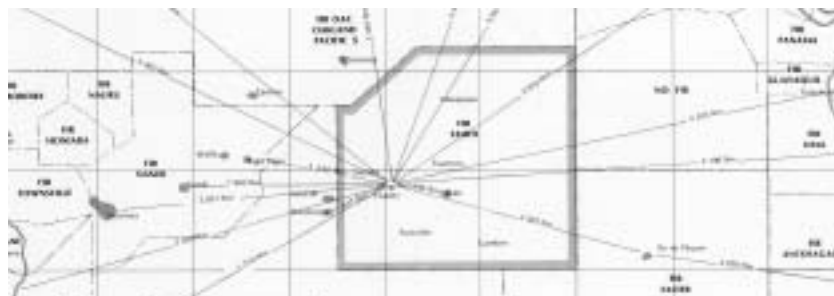
COMME NOUS L'AVONS VU PLUS HAUT, LE BESOIN DE DONNER UN CADRE RÉGLEMENTAIRE À l'activité du transport aérien remonte à plus de 80 ans. En effet, en 1919 est créée à Paris la CINA (Commission Internationale sur la Navigation Aérienne) qui éditte les premiers règlements communs. Puis ce sera la Convention de Chicago durant la seconde guerre mondiale qui a été ratifiée par la France le 13 novembre 1946 et aujourd'hui par 188 pays.

La réglementation internationale du transport aérien a aujourd'hui pour origine la Convention de Chicago qui présente deux grands principes fondateurs : le transport aérien ne doit pas être source de conflit entre les nations ; les Etats sont souverains sur leur espace aérien. De ce droit international a découlé le droit national sous trois formes : le Code de l'Aviation civile avec une partie législative (lois) et une partie réglementaire (décrets ministériels), la réglementation du transport aérien (publiée par décret uniquement en application du Code de l'Aviation civile) et la réglementation de la circulation aérienne (publiée par décret uniquement en application du Code de l'Aviation civile). Ces textes s'inspirent directement des annexes techniques 2, 4, 11 et 15 de l'OACI.

Dans le domaine de la navigation aérienne, la conformité aux normes OACI est un souci permanent de l'Aviation Civile sauf s'il est démontré que l'application d'autres règles (communautaires ou nationales par exemple) s'avère plus efficace dans l'intérêt de la sécurité et de la régularité de la navigation aérienne. Il convient de rappeler également que l'OACI a organisé la gestion des régions d'information de vol (FIR : Flight Information Region) et des régions de contrôle (Région de contrôle océanique) en répartissant la responsabilité entre certains Etats. Ainsi la France s'est-elle vue confier dans le Pacifique la FIR de Tahiti (voir encart). Cette responsabilité de la France, exercée au plan local par le service d'Etat de l'Aviation civile, concerne également la compétence des actions de recherche et sauvetage (SAR : Search And Rescue) sur une région dont la superficie est supérieure à l'Europe (cf. plan ci-joint). Mais il convient de rappeler que cette organisation n'est pas définitive. Certains Etats émergents revendiquent de plus en plus un nouveau partage des FIR. Les limites de FIR ont d'ailleurs été récemment modifiées entre Fidji et Auckland. Il est donc très important à ce titre de suivre l'évolution technologique dans le domaine du contrôle de la circulation aérienne et de participer à toutes les réunions de tous les organismes régionaux dépendant ou non de l'OACI.



La région d'information de vol (FIR) de Tahiti couvre un espace aérien de 12,5 millions de km², une superficie supérieure à celle de l'Europe occidentale.



Aéroports : les Etats concèdent mais restent responsables vis à vis de l'OACI

AUJOURD'HUI, DES PAYS DU MONDE ENTIER FABRIQUENT DES AVIONS ET UNE FOIS EN EXPLOITATION, ces appareils sont amenés à se poser aux quatre coins du monde. Il est donc indispensable que constructeurs, compagnies aériennes et exploitants d'aérodromes parlent le même langage. L'annexe technique 14 de l'OACI joue là encore un rôle d'harmonisation.

Les premières normes et pratiques recommandées concernant les aérodromes ont été adoptées par le conseil de l'OACI, le 29 mai 1951. Elles instaurent un système de spécifications et de références qui s'appliquent à tous les aérodromes ouverts au public. Dans cette annexe 14, un code de référence fournit une méthode simple permettant d'établir une relation entre les spécifications qui traitent des caractéristiques d'un aérodrome et les types d'avions qui seront appelés à utiliser cet aérodrome. Le code de référence se compose de deux éléments liés aux caractéristiques de performances et aux dimensions de l'avion (voir tableau ci-dessous). Selon ce code de référence, l'aérodrome de Tahiti-Faa'a est classé 4E. L'élément 1 est un chiffre fondé sur la distance de référence de l'avion et l'élément 2 est une lettre fondée sur l'envergure de l'avion et la largeur hors tout de son train principal. La distance de référence d'un avion est déterminée uniquement en vue du choix du chiffre de code et n'est pas appelée à influencer sur la longueur de piste effectivement offerte. Depuis 1998, la France a adopté techniquement cette classification pour la détermination des caractéristiques des aérodromes (ITAC, Instruction Technique pour les Aéroports Civils). La validation juridique devrait suivre cette année.



Quels avions peuvent aller sur quels aéroports ? C'est la question à laquelle répond la classification ITAC adoptée par la France en 1998.

Les Etats doivent certifier leurs aérodromes

L'OACI impose aux Etats membres de « certifier » leurs aérodromes à usage public. A compter du 27 novembre 2003, les Etats doivent certifier les aérodromes utilisés pour les vols internationaux en tenant compte des spécifications

CODE DE RÉFÉRENCE AOCI DES AÉRODROMES

Elements de code 1

Chiffre de code	Distance de référence de l'avion
1	moins de 800 m
2	de 800 m à 1 200 m
3	de 1 200 m à 1 800 m
4	1 800 m et plus

Elements de code 2

Lettre de code	Envergure de l'appareil	Largeur hors tout du train principal *
A	moins de 15 m	moins de 4,5 m
B	de 15 m à 24 m exclus	de 4,5 m à 6 m exclus
C	de 24 m à 36 m exclus	de 6 m à 9 m exclus
D	de 36 m à 52 m exclus	de 9 m à 14 m exclus
E	de 52 m à 65 m exclus	de 9 m à 14 m exclus
F	de 65 m à 80 m exclus	de 14 m à 16 m exclus

* distance entre les bords extérieurs des roues du train principal



Les aéroports français ont beau être gérés au plan local par des exploitants aéroportuaires, l'Etat conserve de nombreuses obligations vis à vis de l'OACI.

de l'annexe 14 de l'OACI et au moyen d'un cadre réglementaire national approprié. Le but est d'assurer l'établissement d'un régime de réglementation afin que les spécifications de l'annexe 14 puissent être effectivement appliquées. Les Etats doivent mettre en place les réglementations nationales définissant les procédures et les limites de la certification en accord avec leurs contextes réglementaires respectifs. Pour la France, ces procédures ont vocation à être intégrées dans le Code de l'Aviation civile. L'Etat s'engage donc envers l'OACI sur la base du contenu de l'annexe 14. La déclinaison nationale pour la France serait la suivante : elle examine la conformité de l'aérodrome et de son exploitation principalement sur la base du futur « arrêté ITAC » (normes seules) et de l'arrêté CHEA (conditions d'homologation et procédures d'exploitation des aérodromes) nouvellement modifié. La France déclare ensuite ses « différences » éventuelles à l'OACI (différences réglementaires) et les non-conformités éventuelles des plate-formes auditées.

Il est recommandé par l'OACI qu'un aérodrome certifié ait en place un système de gestion de la sécurité. Le but d'un tel système est la mise en place d'une méthode structurée et ordonnée pour la gestion de la sécurité de l'aérodrome par l'exploitant de l'aérodrome. Un « manuel d'aérodrome », contenant tous les renseignements utiles sur le site, les installations, les services, l'équipement, les procédures d'exploitation, l'organisation et la gestion de l'aérodrome (y compris le système de gestion de la sécurité) est soumis par le postulant pour approbation ou acceptation avant la délivrance du certificat d'aérodrome. C'est donc l'exploitant d'aérodrome qui proposera son manuel d'aérodrome (selon le modèle OACI, bientôt un modèle français) et demandera à être « certifié ». L'Etat délivrera un certificat à l'exploitant d'aérodrome (en général le gestionnaire) après réalisation d'un audit couvrant le champ de la certification.

Des responsabilités pour l'Etat et pour son concessionnaire

L'Etat a plusieurs obligations envers l'OACI, dont certaines sont assurées directement par l'Etat lui-même : il devra, pour celles-ci, justifier des procédures qu'il a mises en place pour assurer leur respect. D'autres responsabilités incombent à l'exploitant d'aérodrome auquel a été confiée la gestion de l'aéroport. Celles-là feront partie du champ de l'audit de certification d'aérodrome. La répartition de ce partage est fonction du cahier des charges liant l'exploitant à l'Etat pour la plate-forme considérée. Elle peut donc être variable mais l'Etat reste responsable de l'ensemble de ses obligations vis-à-vis de l'OACI. L'audit interne que doit réaliser chaque Etat sur les aérodromes à certifier est en cours de mise au point pour la France par l'Aviation Civile qui constitue actuellement un pool d'auditeurs. Chaque audit mobilisera environ quatre auditeurs, en principe étrangers à la plate-forme auditée. Le rapport d'audit est un rapport factuel établissant la conformité (ou la non-conformité) de l'aérodrome et de son exploitation par le gestionnaire pour tout ce qui concerne le champ d'application de l'annexe 14. La France envisage, dans un premier temps, de ne certifier que les aérodromes d'un trafic supérieur à 1,5 million de passagers, soit un peu moins de 15 aérodromes.

L'OACI tire les enseignements du 11 septembre 2001

C'EST L'ANNEXE 17 DE LA CONVENTION DE CHICAGO DE L'OACI QUI REGROUPE TOUTES LES normes et pratiques recommandées des Etats contractants en matière de sûreté. Ces normes constituent des fondations communes sur lesquelles chacun des Etats contractants bâtit son programme national de sûreté. L'annexe 17 n'est pas un guide pratique des mesures de sûreté à mettre en œuvre dans les aéroports. Elle synthétise plutôt ce vers quoi les Etats doivent tendre pour maintenir un niveau de sûreté optimal.

La dernière édition de l'annexe 17 date du mois d'avril 2002 et tire de nombreux enseignements des attentats du 11 septembre 2001. Le 7 décembre 2001, le Conseil de l'OACI a adopté dix nouveaux amendements à l'annexe 17, introduisant notamment l'applicabilité de l'annexe 17 aux vols intérieurs et la coopération internationale en matière de renseignements sur la menace. Ces amendements ont également entraîné une élévation du niveau d'exigence en matière de contrôle d'accès, de contrôle des passagers, des bagages et de protection du poste de pilotage. Les principes d'harmonisation et de coopération internationale propres à l'OACI l'ont amené à définir en premier lieu les termes qui constituent le vocabulaire de la sûreté et sur lequel sont basées toutes les normes et recommandations contenues dans l'annexe 17. Un préliminaire d'autant plus utile que certains de ces termes sont aussi dans le langage courant et peuvent revêtir de nombreuses définitions plus ou moins larges. C'est le cas du terme « marchandises », qui fait l'objet de nombreux articles. Par marchandises, l'OACI entend « tous biens, autres que la poste, les provisions de bord et les bagages accompagnés ou mal acheminés, transportés à bord d'un aéronef ». Une mise au point utile quand il s'agira pour chaque Etat de mettre en œuvre les mesures de contrôle des marchandises.

Etat - exploitant aéroportuaire - compagnie aérienne

L'annexe 17 fixe aux Etats contractants des objectifs généraux qui doivent se réaliser dans le cadre d'une organisation tripartite : l'Etat, les exploitants aéroportuaires et les exploitants d'aéronefs. Dans cette organisation, les Etats veillent à ce que les exploitants d'aérodrome et les exploitants d'aéronefs mettent en œuvre les mesures fixées par l'Annexe 17 et applicables aux aéronefs, aux passagers, aux bagages de cabine, aux bagages de soute, au fret et au contrôle d'accès. Le texte général de l'annexe 17 est complété par le Manuel de Sûreté de l'OACI, beaucoup plus détaillé et concret. Ainsi, là où l'Annexe 17 dit aux Etats quoi faire, le Manuel de Sûreté dit comment le faire. Ce manuel permet aux Etats de constituer leur programme national de sûreté, comprenant l'ensemble des mesures qu'ils s'engagent à mettre en œuvre et les moyens humains et techniques par lesquels ils les appliquent. En France, le programme national de sûreté se caractérise par un niveau d'exigence plus élevé que celui de l'Annexe 17. Il a pour base deux décrets, publiés le 3 janvier 2002 et le 31 juillet 2002. A Tahiti-Faa'a, l'Aviation civile est chargée de coordonner, sous l'autorité du Haut-Commissaire de la République, la politique de sûreté sur la base du programme national de sûreté français.



Après les attentats du 11 septembre 2001, l'OACI a constitué un moteur au niveau international dans l'élévation du niveau de sûreté.

Du cas particulier de l'Aviation Civile en Polynésie française

A L'ENSEMBLE DÉJÀ COMPLEXE DES RÉGLEMENTATIONS INTERNATIONALES, EUROPÉENNES ET nationales s'appliquant à tous les domaines d'activités de l'aviation civile, il convient d'ajouter celles générées d'une part par la nécessité d'adapter parfois, voire souvent, certains textes afin de prendre en compte les spécificités polynésiennes et d'autre part, par la volonté des législateurs français qui ont institué le principe de spécialité législative en répartissant les compétences entre l'Etat et la Collectivité d'Outre-mer dans la nouvelle loi organique.



Tahiti-Faa'a, à la croisée des chemins entre l'application du nouveau statut d'autonomie et le respect des normes aéronautiques internationales.

La nouvelle loi organique organise le nouveau partage de compétences entre l'Etat et la Polynésie française (voir encart). En ce qui concerne les accords bilatéraux, elle prévoit dans son article 38 que « dans les domaines de compétences de l'Etat, les autorités de la République peuvent confier au Président de la Polynésie française les pouvoirs lui permettant de négocier et signer des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux du Pacifique dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies. Dans le cas où il n'est pas fait application des dispositions du premier alinéa, le Président de la Polynésie française ou son représentant peut être associé ou participer au sein de la délégation française aux négociations et à la signature d'accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies. Les accords définis au premier alinéa sont soumis à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution. Le Président de la Polynésie française peut être autorisé par les autorités de la République à représenter cette dernière dans les organismes internationaux ».

Compte tenu des enjeux liés à la gestion des espaces aériens, aux pressions économiques des Etats concernés, au jeu politique extrêmement complexe des négociations entre « groupes d'Etats », l'application des termes de l'article 38 apparaît ne devoir concerner que les liaisons comprises dans un périmètre strictement « régional » dans la mesure où ils ne remettent pas en cause des accords de plus haut niveau avec certains pays « riverains » comme les Etats-Unis par exemple.

Responsabiliser chacun des intervenants sur la plate-forme

Dans le domaine de la certification des aéroports, la certification va permettre de préciser les responsabilités de chacun des intervenants sur une plate-forme et de s'assurer que l'ensemble des acteurs connaît et assume les responsabilités qui lui sont confiées. Les compagnies aériennes pourront ainsi être mieux informées du degré de conformité d'un aéroport et en tenir compte dans leur décision d'en assurer la desserte. Dans le cas particulier de l'aéroport de Tahiti-Faa'a, le partage des compétences administratives et juridiques entre l'Etat et la Polynésie française va imposer un exercice probablement délicat. En effet, la responsabilité vis-à-vis de l'OACI restera unique : celle de l'Etat membre. Il faudra identifier les champs respectifs de certification relevant de l'un ou de l'autre, eux-mêmes dépendant des liens contractuels qu'ils auront chacun définis avec les acteurs de la gestion de la plate-forme. Puis il restera à préciser selon quel processus et avec quelles garanties seront relayées auprès de

LES ARTICLES DE LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE CONCERNANT L'AVIATION CIVILE

Dans le domaine de l'aviation civile, les compétences exclusives de l'Etat sont les suivantes :

Article 14

Alinéa 8 :

1. autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre la Polynésie française et tout autre point situé sur le territoire de la République, à l'exception de la partie de ces liaisons située entre la Polynésie et tout point d'escale situé en dehors du territoire national, sans préjudice des dispositions du 6° du I de l'article 21 de la loi organique N°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie ;
2. approbation des programmes d'exploitation et tarifs correspondants;
3. police et sécurité concernant l'aviation civile *

Alinéa 9 :

- mise en œuvre des ouvrages et installations aéroportuaires d'intérêt national.

Article 60

Les biens meubles et immeubles appartenant à l'Etat et affectés à l'exercice de compétences de l'Etat transférées à la Polynésie française sont eux-mêmes transférés à la Polynésie française à titre gratuit.....

La Polynésie française est substituée à l'Etat dans ses droits et obligations résultant des contrats et marchés que celui-ci a conclu pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens précités ainsi que pour le fonctionnement des services.....

Article 62

Les agents de l'Etat exerçant leurs fonctions dans un service ou partie de service transféré à la Polynésie française en application des dispositions du présent chapitre et qui ne sont pas déjà liés à celle-ci par des dispositions statutaires ou contractuelles sont de plein droit mis à disposition de la Polynésie française.....

Article 91 : (compétences du conseil des ministres de la Polynésie française)

1. délivre les licences de transporteur aériens des entreprises établies en Polynésie française, délivre les autorisations d'exploitation des vols internationaux autres que ceux mentionnés au 8° de l'article 14
2. approuve les programmes d'exploitation correspondants et les tarifs aériens internationaux s'y rapportant, dans le respect des engagements internationaux de la République.

Article 196 :

Abrogation des dispositions contraires à la présente loi organique...

** Le domaine de la police et la sécurité concernant l'aviation civile couvre essentiellement mais non exhaustivement toutes les activités relevant du contrôle de la circulation aérienne, la sûreté, la formation aéronautique, les actions de surveillance et de contrôle envers les différents acteurs du transport aérien et de l'aviation générale, l'adaptation du système de navigation aérienne, le contrôle de l'exploitation des aéronefs, le contrôle de la conformité des plates-formes aéroportuaires, le transport aérien (pour les liaisons internationales entre deux points du territoire de la République), la tutelle de l'exploitation aéroportuaire pour les aérodomes d'Etat.*

l'OACI les obligations de l'Etat membre relevant du champ de compétence de la Polynésie française.

Dans le domaine de la circulation aérienne, il convient de rappeler ici le fonctionnement des organisations régionales dans le Pacifique. Le service d'Etat de l'Aviation Civile est appelé à participer dans le cadre de l'OACI, dont le bureau régional est à Bangkok, à un certain nombre de réunions traitant de l'Aviation civile dans la zone Asie Pacifique, parmi lesquelles :

- la réunion annuelle des Directeurs de l'Aviation Civile de la région : la délégation



Pour pouvoir fréquenter l'aéroport de Los Angeles, Air Tahiti Nui doit respecter les mesures de sûreté américaines parfois plus rigoureuses encore que celles mises en place sur la plupart des aéroports français.

tion française comprend, outre les Directeurs des services d'Etat de l'aviation civile de Polynésie Française et de Nouvelle Calédonie, des représentants de la direction générale de l'Aviation civile, qui participent par ailleurs aux réunions internationales à l'OACI à Montréal et permettent ainsi à la France de présenter un point de vue homogène sur les différents sujets traités dans ces instances

- l'APANPIRG (Groupe régional de planification et de mise en oeuvre de la navigation aérienne) qui se réunit également une fois par an et dont le représentant est en alternance le service de la navigation aérienne, soit de la Polynésie Française, soit de la Nouvelle Calédonie. A la dernière réunion du groupe, 21 Etats de la région étaient représentés. Parmi les principaux sujets abordés : l'amélioration de la sécurité, l'amélioration de la capacité du système de gestion des vols dans la zone Asie Pacifique, les évolutions des systèmes avec les premiers résultats de l'expérimentation menée par l'Australie sur l'ADS-B, qui permet à partir d'informations transmises par les avions une visualisation des vols pour les contrôleurs.

- l'ISPACG (Informal South Pacific ATS Coordination group) groupe informel qui traite plus particulièrement de la gestion du trafic aérien dans la zone du Pacifique Sud qui réunit outre la Polynésie française, Fidji, l'Australie, la Nouvelle Zélande et les Etats-Unis ainsi que certains représentants de compagnies aériennes. Les travaux du groupe ont permis de mettre en oeuvre des systèmes de surveillance et contrôle des vols trans-pacifique novateurs en termes de technologie bord et sol. Le but essentiel de ces systèmes est d'optimiser les trajectoires de ces vols long courrier, suivant les conditions météo réelles rencontrées, pour en diminuer la durée et donc le coût tout en assurant la sécurité de la circulation aérienne de ces vols ;

- d'autres réunions ponctuelles sur un sujet donné sous forme de "task force".

En ce qui concerne la sûreté, il est utile de rappeler que la plate-forme aéroportuaire de Tahiti Faa'a est la 3^{ème} plate-forme aéroportuaire française, derrière Paris Charles de Gaulle et Orly, à être en contact direct avec la Transportation Security Administration (TSA, branche du nouveau ministère de la Sécurité Intérieure créée après les attentats du 11 septembre 2001 par le gouvernement fédéral américain), ceci en raison de son fort pourcentage de vols internationaux à destination des Etats-Unis d'Amérique. Ainsi, l'aéroport de Tahiti-Faa'a étant un point d'entrée direct sur le sol américain, il y a de facto une double contrainte : l'Aviation Civile et l'exploitant aéroportuaire doivent, en plus de la réglementation nationale, tenir compte de la législation américaine, parfois plus stricte encore que le programme national de sûreté. Le respect des règles américaines n'est pas facultatif. En cas de non respect, les autorités américaines peuvent interdire à une compagnie aérienne d'atterrir sur le sol américain. Elles peuvent également classer l'aéroport incriminé sur liste noire, interdisant ainsi à toute compagnie en provenance de cet aéroport de décoller à destination d'un aéroport américain. La sanction du non respect des règles américaines devient alors une sanction économique en raison de son impact direct sur le tourisme en Polynésie française. Il est certes de la seule responsabilité de l'Etat de définir et faire appliquer l'ensemble des mesures destinées à lutter contre les actes d'intervention illicite et ainsi à sécuriser l'ensemble des usagers des transports aériens. Mais cela ne peut se faire sans une parfaite coopération avec les autorités de la Polynésie française et la prise en compte des risques par l'ensemble des passagers embarquant ou débarquant à Tahiti-Faa'a.



Les pompiers de Tahiti-Faa'a en plein exercice : l'extinction d'un feu de train d'atterrissage.

La gestion des Services de Sauvetage et de Lutte contre les Incendies d'Aéronefs (SSLIA) fait quant à elle l'objet du chapitre 9 de l'annexe 14 de l'OACI. D'une manière générale, ce chapitre recommande aux Etats membres et aux exploitants aéroportuaires d'établir un plan d'urgence d'aérodrome. Ce chapitre fixe également les moyens à mettre en œuvre dans le cadre de ce plan d'urgence, et ce, en fonction de la taille maximale des avions qui fréquentent l'aérodrome : nombre d'agents, nombre de véhicules et quantités minimales d'agents extincteurs utilisables (eau, mousse, poudre...). C'est l'exploitant aéroportuaire qui est chargé de mettre en place ces exigences, sous le contrôle de l'Etat. A Tahiti-Faa'a, la SETIL-Aéroports et l'Etat ont anticipé et travaillé ensemble afin de rendre l'aéroport conforme à la réglementation. Ainsi, le niveau d'équipement du SSLIA répond à l'arrêté du 9 janvier 2001, qui s'inspire directement du chapitre 9 de l'annexe 14 de l'OACI. Ce décret, en cours de révision, devrait être étendu à la Polynésie cette année (voir article p 10 du magazine).

Dans le domaine de l'exploitation des aéronefs, le partage des compétences entre la Polynésie française et l'Etat français implique que les compagnies aériennes obtiennent d'une part de la Polynésie française des autorisations fondées sur des critères économiques, d'autre part du Service d'Etat de l'aviation civile en Polynésie française (SEAC.PF) des autorisations fondées sur l'application de règlements techniques édictés en vue d'assurer la sécurité. Ces règlements techniques sont directement issus des normes et pratiques recommandées des annexes 1, 6 et 8 de l'OACI, dont l'Etat français est, vis-à-vis de l'OACI, unique responsable de l'application par les opérateurs français. La délivrance par l'Etat français des certificats, autorisations et approbations techniques prévus par les règlements permet aux opérateurs la reconnaissance de leurs capacités par les autres Etats membres de l'OACI.

Pour des autorisations plus ponctuelles, comme pour la réalisation du vol ETOPS réalisé par Air Tahiti entre Papeete et Niue, après le passage du cyclone Eta, le partage de compétences implique de la même manière que la compagnie obtienne de la Polynésie française, l'approbation du vol charter considéré, mais également une autorisation technique du SEAC.PF. Cette autorisation ETOPS (voir Manureva n°103 p. 9) s'adresse aux avions bimoteurs et leur permet de s'éloigner à plus de 60 minutes en cas de panne d'un moteur d'un aérodrome où ils peuvent atterrir. Elle repose sur des conditions d'entretien et d'exploitation plus exigeantes des aéronefs, ainsi que sur une formation complémentaire des équipages.

AUTORISATION «PARTAGÉE» DE TRANSPORT PUBLIC

L'autorisation générale qui permet à une entreprise d'exercer l'activité de transport aérien public est un bon exemple du partage de compétences entre l'Etat et La Polynésie française. Cette dernière délivre à l'entreprise une licence de transporteur aérien, au vu des garanties morales et financières qu'elle présente. Mais l'entreprise ne peut démarrer son activité qu'après avoir obtenu du SEAC.PF, conformément aux dispositions de l'annexe 6 de l'OACI, un Certificat de transporteur aérien qui atteste de ses capacités techniques et professionnelles et définit les limites et spécifications techniques dans lesquelles l'entreprise peut exercer son activité de transport aérien public (liste des avions, type de transport de passagers et/ou de fret, type de navigation, ...)

LISTE DES ANNEXES DE L'OACI



Supplément au Journal de l'OACI
En vigueur au 1^{er} juillet 2003

Publications techniques de l'OACI

Tableau récapitulatif des éditions et amendements les plus récents. Pour passer une commande, consulter le Catalogue des publications et des aides audiovisuelles de l'OACI.

ANNEXES À LA CONVENTION

Annex	Titre	Dernière édition		Amendements postérieurs		Notes	
		M ^e	Amendements compris	Applicable à partir de	M ^e		Applicable à partir de
1	Licences du personnel	3	1-183	1/11/01	—	—	
2	Règles de l'air	8	1-29	14/11/91	30 31 32 33 34 35 36 37	11/11/93 19/11/94 18/0/95 5/11/97 5/11/98 4/11/99 1/11/01 28/0/03	Rect., 20/03/93
3	Assistance radiotélégraphique à la navigation aérienne internationale	14	1-72	1/11/01	—	—	Rect., 17/10/01
4	Cartes aéronautiques	10	1-52	1/11/01	—	—	
5	Unités de mesure à utiliser dans l'exploitation en vol et au sol	4	1-15	26/11/91	14 15 16	22/11/94 19/11/97 21/11/00	
6	Exploitation technique des aéronefs						
	1 ^{re} Partie — Aviation de transport commercial international — Aéronefs	8	1-26	1/11/01	27	28/11/02	
	2 ^e Partie — Aviation générale internationale — Aéronefs	6	1-16	5/11/98	19 20 21 22	4/11/99 21/11/00 1/11/01 28/11/02	
	3 ^e Partie — Vols internationaux d'hélicoptères	5	1-8	1/11/01	—	—	
7	Marques de nationalité et d'immatriculation des aéronefs	4	1-4	28/11/91	—	—	
8	Certificats de navigabilité d'aéronefs	4	1-86	22/3/91	86 87	10/11/94 6/11/97	
						12/3/00	
9	Navigabilité des aéronefs	3	1-88	2/3/94	—	—	Rect., 30/6/02
10	Facsimile	11	1-18	28/11/02	—	—	
	Télécommunications aéronautiques						
	Volume I (Aides radio à la navigation)	5	1-71	7/11/96	73 74 75 77	5/11/98 4/11/99 1/11/01 28/11/02	Rect., 21/3/03
	Volume II (Procédures de télécommunication, y compris celles qui ont le caractère de procédures pour les services de navigation aérienne)	8	44-76	1/11/91	—	—	
	Volume III — Systèmes de télécommunication (1 ^{re} Partie — Systèmes de communication de données numériques; 2 ^e Partie — Systèmes de communications vocales)	1	—	9/11/95	71 72 73 74 75 76 77	7/11/98 6/11/97 5/11/98 4/11/99 2/11/00 1/11/01 28/11/02	
	Volume IV (Systèmes radar de surveillance et systèmes anticollision)	3	70-77	28/11/02	—	—	
	Volume V (Emploi du spectre des radiotéquences aéronautiques)	2	71-76	1/11/01	77	28/11/02	Rect., 29/1/02
	Note — L'Amendement 72 concerne uniquement les Volumes I, II et III. L'Amendement 73 les Volumes I, II, III et IV. L'Amendement 75 les Volumes II et III et l'Amendement 77 les Volumes I, II, III et V.						
11	Services de la circulation aérienne	13	1-40	1/11/01	41	28/11/02	
12	Recherches et sauvetage	7	1-16	1/11/01	—	—	
13	Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation	9	1-10	1/11/01	—	—	
14	Aérodromes						
	Volume I — Conception et exploitation technique des aérodromes	3	1-3	4/11/99	4	1/11/01	Rect., 5/11/99
	Volume II — Hélicoptères	2	1	9/11/95	2	6/11/97	
15	Services d'information aéronautique	10	1-29	6/11/97; 1/1/98; 5/11/98	30 31	2/11/00 1/11/01	Rect., 4/9/97
16	Protection de l'environnement						
	Volume I — Bruit des aéronefs	3	1-4	11/11/93	5 6 7	6/11/97 4/11/99 21/3/02	Rect., 8/10/98
	Volume II — Émissions des moteurs d'aviation	2	1-2	11/11/93	3 4	20/3/97 4/11/99	
17	Sécurité — Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intimidation illicite	7	1-10	1/7/02	—	—	
18	Sécurité du transport aérien des marchandises dangereuses	3	1-6	1/11/01	—	—	

Sources

- Journal OACI n°8 (mars 2003)
- Séminaire «Transport Aérien» de Michel Folliot (IFURTA)
- Présentation à l'IFURTA du «Système de Varsovie» par Emanuela Lacaze (DGAC)
- Fiche «Ciel Unique et organisation» de F. Morisseau (DGAC)
- Fiche «L'agence européenne de sécurité aérienne» de M. Coffin (DGAC)
- Fiche «Les accords bilatéraux de transport aérien» de P. Dumont (DGAC)

Avec les remerciements de la rédaction pour les emprunts qui ont été faits.

Remerciements

Ont également apporté leur précieuse collaboration à l'élaboration de ce dossier : Michel Blum, Jean-David Bol, Michel Boschat, Yves Fuzeau et Jean-Louis Stauble. Qu'ils en soient remerciés.