



ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE

A35-WP/184<sup>1</sup>  
EX/76  
21/9/04

## ASSEMBLÉE — 35<sup>e</sup> SESSION

### COMITÉ EXÉCUTIF

#### Point 14 : Sûreté de l'aviation

#### MESURES SUPPLÉMENTAIRES DE SÛRETÉ DE L'AVIATION CIVILE EMPLOI DE POLICIERS DE L'AIR SUR LES VOLS INTERNATIONAUX

((Note présentée par les 21<sup>2</sup> États membres de la Commission latino-américaine de l'aviation civile)

#### SOMMAIRE

Préoccupations des États membres de la CLAC au sujet de la présence de policiers de l'air, formés et armés, à bord de certains vols exploités par les compagnies aériennes de la région en provenance, à destination et en survol des États-Unis. En plus de présenter des problèmes techniques et juridiques de mise en œuvre et des coûts de fonctionnement importants, ces mesures d'urgence, demandées par la *Transportation Security Administration* (TSA/USA), laissent des doutes quant à leur efficacité et leur efficience.

#### 1. INTRODUCTION

1.1 Les événements du 11 septembre 2001 ont profondément transformé l'industrie du transport aérien ; ils ont eu des incidences directes sur la rentabilité des compagnies aériennes et des répercussions négatives sur les autres secteurs de l'industrie, notamment dans les pays en voie de développement.

1.2 La diminution de la demande et l'escalade des coûts des mesures de sûreté pour les compagnies aériennes et les aéroports préoccupent les États contractants de l'OACI, notamment les pays de la région latino-américaine, car les gouvernements de ces pays sont incapables de fournir des capitaux aux programmes d'aide financière pour les activités de l'aviation civile de la région.

<sup>1</sup> Les versions anglaise et espagnole sont fournies par la CLAC.

<sup>2</sup> Argentine, Aruba, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, Guatemala, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela.

1.3 Comme conséquence directe de cette situation, l'OACI a élaboré de nouvelles normes et pratiques recommandées (SARP) sur la sûreté de l'aviation civile, qui ont été incorporées dans l'Amendement n° 10 de l'Annexe 17 de l'OACI (entré en vigueur en juillet 2002).

1.4 Les États de la région ont appliqué ces nouvelles SARP et ont collaboré, autant que possible, avec les mesures unilatérales et extraterritoriales exigées par les Amendements d'urgence de la TSA. La plupart de ces exigences représentent des coûts supplémentaires pour les transporteurs aériens et leurs gouvernements respectifs.

1.5 D'autres initiatives sont encore à l'étude dans le cadre de l'OACI, notamment :

- le système de surveillance et d'alarme des MANPADS ;
- le système de transpondeur ;
- les mesures destinées à l'aviation générale ;
- la mise en œuvre de détecteurs d'explosifs ;
- le système de caméras de surveillance à bord des aéronefs.

1.6 En outre, depuis 2003, la TSA a publié plusieurs amendements d'urgence qui ont des incidences sur les compagnies aériennes américaines et étrangères, tant en ce qui concerne le transport des passagers que le transport du fret, et qui doivent être appliqués immédiatement, à l'intérieur comme à l'extérieur de son territoire, selon le contexte spécifique de la menace qui pèse sur les États-Unis d'Amérique.

1.7 L'applicabilité de quelques-uns de ces amendements d'urgence, notamment la présence de policiers de l'air sur les vols internationaux, a été examinée et mise en question par plusieurs pays et diverses organisations œuvrant dans le domaine du transport aérien, qui estiment que cette mesure est prématurée et qu'elle représente en outre un risque élevé pour les passagers et l'équipage.

1.8 L'Association du transport aérien international (IATA) et la Fédération internationale des associations de pilotes de ligne (IFALPA) sont deux des organisations internationales qui ont exprimé leur préoccupation et leur mécontentement au sujet de l'emploi immédiat de policiers de l'air sur les vols internationaux.

1.9 Il convient d'examiner plusieurs points dans le cadre des problèmes rencontrés dans l'application de cette mesure, notamment : la formation des ressources humaines, les aspects psychophysiologiques et leurs incidences, les considérations juridiques et les répercussions sur la demande de transport aérien dans la région.

## **2. FORMATION DES RESSOURCES HUMAINES**

2.1 Conformément aux Amendements d'urgence EA 1546-10 et 11 et aux spécifications relatives au secret, à la sûreté et à la fiabilité des missions, les policiers de l'air doivent être des agents de police formés par les États pour accomplir leur fonction particulière à bord des aéronefs.

2.2 La plupart des États de la CLAC n'ont jusqu'à présent recruté ni préparé aucun agent pour la spécialité requise pour mener à bien cette fonction. Il convient donc d'évaluer soigneusement les facteurs conditionnants et les dédoublements éventuels résultant de la mise en œuvre de programmes de policiers de l'air, compte tenu de l'expérience internationale et des débats dont fait l'objet cette mesure.

2.3 L'élément fondamental de la mise en œuvre du programme des policiers de l'air est la responsabilité inhérente de l'État de garantir des conditions effectives de sûreté en vol pour les usagers de l'aviation civile, avec l'autorisation d'utiliser des policiers hautement spécialisés, recrutés et formés dans le cadre de normes de conduite strictes et soumis à une analyse constante de leur performance technique et opérationnelle. Un tel programme requiert naturellement la mise sur pied d'un programme national de formation des ressources humaines qui exige l'affectation d'importantes sommes d'argent.

2.4 L'expérience du gouvernement nord-américain montre qu'avant les attentats des tours jumelles du World Trade Centre en 2001, le programme des policiers de l'air comptait à peine 50 policiers fédéraux et coûtait environ 4 millions de dollars des États-Unis par année. Le développement rapide de ce programme a exigé l'emploi de milliers de policiers et un budget de plus de 500 millions de dollars des États-Unis en 2003. L'accès aux données exactes à ce sujet est restreint (*US Congress Report* — novembre 2003).

2.5 La formation des ressources humaines nécessaires à l'emploi de policiers de l'air exige la création de modèles de procédures et de formation propres à cette activité, à partir d'études scientifiques qui en garantissent l'efficacité.

2.6 Par ailleurs, et bien que le sujet soit traité de façon confidentielle, la documentation existante ne donne aucun exemple concluant de l'utilisation ou du succès de ce type de mesure de sûreté dans l'aviation civile, c'est-à-dire l'emploi de policiers de l'air à bord d'aéronefs dans des tâches d'intervention, de contention et de contrôle d'actes terroristes commis par des groupes radicaux.

2.7 En fait, certains des exemples cités par des publications et des experts dans le domaine s'appliquent plutôt aux passagers indisciplinés et soulignent surtout le pouvoir de dissuasion des policiers de l'air comme le dernier maillon de la chaîne de sûreté de l'aviation civile pour des passagers qui ne sont pas susceptibles de commettre des actes illicites.

2.8 Vu le haut risque que l'emploi des policiers de l'air représente pour les passagers, l'équipage, les policiers eux-mêmes et la sûreté du vol, il faut que la normalisation des procédures d'utilisation des policiers de l'air prévoie une formation avec un haut niveau de spécialisation, soit, obligatoirement, la connaissance du fonctionnement des aéronefs, de leurs configurations possibles et de leurs caractéristiques de navigabilité, allant plus loin que l'entraînement sur simulateur, ainsi que la connaissance de l'utilisation d'armes et de munitions spéciales et du traitement des blessés et des morts.

2.9 Il est important de souligner que, même après cette formation spécialisée, les policiers de l'air peuvent se trouver dans des situations ayant des conséquences imprévues si l'on tient compte du fait que les groupes radicaux ont fait preuve de grandes capacités de planification et d'exécution dans ce type d'action terroriste. Il est devenu évident, à la suite des attaques qui ont détruit les tours jumelles, que la réalisation d'un acte d'intervention illicite par des éléments radicaux est précédée d'une planification stratégique et logistique minutieuse, y compris la possibilité d'une identification préalable des policiers de l'air et d'une action coordonnée pour se saisir de leurs armes et, par conséquent, de l'aéronef et de ses passagers.

### **3. ASPECTS PSYCHOPHYSIOLOGIQUES ET LEURS INCIDENCES**

3.1 Parmi les caractéristiques inhérentes aux tâches des policiers de l'air, on peut constater le niveau élevé de stress causé par de longues journées de travail, surtout dans le cas des vols internationaux de longue durée, où les policiers doivent demeurer dans un milieu confiné, subir les effets de l'altitude

(30 000 ft/10 000 m) et répondre aux exigences d'un niveau d'alerte élevé et constant. L'interaction de ces facteurs, combinée au comportement attendu lors d'un événement, peut déclencher des réactions inattendues chez certains agents, compromettant la sûreté du vol.

3.2 Il faut aussi prendre en compte la nécessité de prévoir un roulement constant des agents à bord d'un même vol, afin d'éviter qu'ils ne puissent être identifiés par les grands voyageurs ou par les personnes intéressées à commettre des actes d'intervention illicite.

3.3 Il convient également de signaler les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du programme nord-américain des policiers de l'air, plus précisément : la définition de la journée de travail, la gestion des escales, la nécessité d'une surveillance psychologique constante et le nombre important de personnes sélectionnées pour ce travail qui décident de se retirer du service. Avant que ce programme ne soit effectivement mis en œuvre, il faut réaliser des études médicales appropriées sur les tâches des policiers de l'air, en tenant compte du fait qu'ils sont exposés à un environnement hypoxique, même s'il est pressurisé, et de la fatigue en vol causée par les vibrations, les niveaux constants de bruit et la vigilance permanente, tous des facteurs qui induisent la somnolence et compromettent la capacité d'intervention.

3.4 En ce qui concerne l'impact psychologique sur les passagers, il est important de rappeler que les passagers ne peuvent être légalement privés d'informations sur le service de transport aérien, notamment sur le fait qu'ils sont à bord d'un vol déclaré « à risque ». Ces informations sur la présence de policiers à bord et du risque que cela comporte peuvent engendrer chez les passagers un sentiment de vulnérabilité et d'exposition à un risque, qui peut les perturber psychologiquement et causer des comportements hystériques, aggravés par des réactions inattendues.

3.5 Cette mesure peut avoir des incidences encore plus importantes sur les membres d'équipage ; elle peut augmenter leur niveau de stress car ils sont conscients, a priori, de la possibilité qu'il se produise un acte d'intervention illicite pendant le vol, ce qui compromet sans doute l'exécution de leur tâche et, par extension, la sécurité du vol. Cet environnement de stress permanent peut transformer un incident normal en une situation à risque à bord d'un aéronef.

#### **4. CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES ET RÉPERCUSSIONS SUR LA DEMANDE**

4.1 Quant à la demande de transport aérien, il est important de souligner que la relation entre le passager et le transporteur aérien est régie par un contrat de transport, fondé sur la structure juridique des pays de la région et la législation qui régit la prestation de services publics de transport aérien, et dans lequel l'État garantit les conditions d'exploitation ainsi que la sûreté et la sécurité de chaque passager. Le passager doit donc être informé que son vol est considéré à risque et c'est au passager qu'il appartient de décider d'exécuter ou d'annuler le contrat, c'est-à-dire de prendre ou non le vol en question.

4.2 La présence de policiers de l'air armés dans les pays de la région latino-américaine, où le niveau de menace est faible et où la population réagit différemment à ce type de mesure, peut avoir des effets extrêmement préjudiciables pour les compagnies aériennes, entraînant une baisse de la demande et nuisant à leur santé financière.

4.3 Il est important de souligner que l'annulation d'un vol signifie le transfert des passagers à un autre vol, ce qui ne fait que reporter la situation de risque à plus tard.

4.4 En raison de l'absence de personnel formé spécifiquement pour ce type d'activité, il sera impossible dans la plupart des États de satisfaire à une telle exigence, ce qui entraînera l'annulation de vols et aura des incidences économiques négatives pour les pays en cause. Si l'on tient compte du principe de réciprocité, ce fait peut donner lieu à des situations d'antagonisme, telles que des protestations ou des représailles, en raison de l'annulation d'autres vols de l'État contractant qui a demandé la mesure en question.

4.5 Il existe aussi, dans le cadre des aspects juridiques, la possibilité qu'il y ait conflit entre l'agent fédéral à bord et le commandant de l'aéronef. À noter qu'une des grandes difficultés rencontrées jusqu'à présent dans l'expérience américaine est la relation entre la compagnie aérienne et les policiers de l'air, les discussions et les malentendus représentant jusqu'à 18 % des événements signalés, comme l'indiquent les rapports sur le programme nord-américain (*US Congress Report* — novembre 2003).

## 5. SUITE À DONNER PAR L'ASSEMBLÉE

5.1 Compte tenu des caractéristiques communes aux États membres de la CLAC, l'Assemblée est invitée :

- a) à ne pas exiger que l'emploi de policiers armés à bord des aéronefs, comme dernier recours pour éviter les actes d'intervention illicite, soit une condition essentielle pour l'exécution des vols présentant un risque particulier, sans que l'efficacité des activités des policiers n'ait d'abord été prouvée ;
- b) à effectuer, dans le cadre de l'OACI, des études portant spécifiquement sur l'efficacité de l'utilisation des policiers de l'air sur les vols de longue durée, compte tenu des diverses caractéristiques de l'activité, y compris les coûts des processus de formation, de sélection et d'exécution de programmes de cette nature ;
- c) à mettre au point un mécanisme de compensation des coûts occasionnés par l'emploi de policiers de l'air sur des vols internationaux pour répondre aux besoins particuliers d'un autre État.