



SIXIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN

Montréal, 18 – 22 mars 2013

Point 2 : Examen de questions clés et du cadre réglementaire corrélatif

2.1 : Accès aux marchés

RESTRICTIONS AUX VOLS DE NUIT

(Note présentée par le Secrétariat)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail examine la question des restrictions aux vols de nuit, appelés également couvre-feux. Elle évalue la situation actuelle, examine son impact sur le transport aérien international, et donne des informations sur les travaux connexes et les orientations de politique de l'OACI, en particulier en ce qui concerne « l'approche équilibrée » de la gestion du bruit.

Suite à donner : La Conférence est invitée :

- a) à examiner les renseignements et les évaluations figurant dans la présente note ;
- b) à entériner la conclusion présentée au paragraphe 4 ;
- c) à adopter les recommandations présentées au paragraphe 5.

Références :

Les documents de référence d'ATConf/6 se trouvent à l'adresse www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCTION

1.1 Les restrictions aux vols de nuit aux aéroports ou couvre-feux sont des règles imposées aux exploitants d'aéronefs qui interdisent des décollages et/ou des atterrissages d'aéronefs durant une période déterminée. Ces restrictions aux vols de nuit peuvent s'appliquer à tous les aéronefs ou seulement à certains, en fonction de leurs performances en matière de bruit. La plupart des restrictions sont adoptées comme mesure visant à traiter des effets néfastes du bruit des aéronefs sur les aéroports ou les communautés riveraines concernées. Si la mesure des restrictions aux vols de nuit peut aider à réduire le problème du bruit des aéronefs à l'aéroport, elle peut également avoir une incidence sur l'exploitation des services aériens, en particulier des vols internationaux à destination/provenance de cet aéroport, et sur le bien-être économique de la communauté et du pays dans son ensemble.

2. ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

2.1 Les couvre-feux nocturnes sont imposés aux aéroports dans de nombreuses parties du monde. Les questions découlant de ces mesures existent depuis des années et persistent malgré le fait que les progrès enregistrés dans la technologie des moteurs d'aviation aient contribué considérablement à la réduction du bruit au cours des deux dernières décennies. En raison de la croissance continue du trafic et de la pression de plus en plus grande des riverains des aéroports, il y a une pression croissante à imposer des restrictions d'exploitation sur les vols de nuit dans certaines régions du monde. La pression est extrêmement intense pour certains hubs importants et, dans certains cas, à des aéroports secondaires qui sont situés dans des zones densément peuplées. Dans certains cas, des politiques inadéquates de gestion de l'utilisation des terrains ont permis à la ville d'occuper des terrains autour des aéroports, ce qui a entraîné une augmentation du nombre de personnes exposées de manière importante au bruit des aéronefs malgré une réduction réelle des émissions de bruit. En outre, les conditions d'autorisation des agrandissements d'aéroports exigent parfois un fort engagement de la part des aéroports et des exploitants d'aéronefs pour limiter ou réduire le niveau général de bruit. De plus, à mesure qu'augmente le nombre de vols, la population riveraine de l'aéroport devient plus préoccupée par des problèmes de santé, notamment ceux causés par le bruit des aéronefs. Par exemple, il a été rapporté que le bruit peut être l'un des nombreux facteurs de stress environnemental, et il y a des preuves qui démontrent qu'une exposition prolongée au bruit peut causer des élévations temporaires du rythme cardiaque. On pourrait par ailleurs noter le fait que le niveau rapporté de nuisance due au bruit des aéronefs est souvent accru par des facteurs qui ne sont pas liés au bruit, tel que l'encombrement résultant du trafic routier au voisinage des aéroports, la peur des accidents d'avion, ou des préoccupations financières au sujet de la valeur des propriétés situées autour de l'aéroport.

2.2 Les États ou les collectivités locales imposent des restrictions aux vols de nuit aux aéroports en grande partie pour répondre aux pressions et aux préoccupations évoquées ci-dessus. En date du milieu de l'année 2012, environ 250 aéroports domestiques et internationaux à travers le monde ont imposé des restrictions d'exploitation nocturne sous une forme ou une autre.

2.3 La situation varie énormément selon les régions. En Afrique, en Asie/Pacifique et en Amérique Latine et aux Caraïbes, 1 % seulement de tous les aéroports ouverts au trafic aérien régulier ont imposé une forme quelconque de restrictions aux vols de nuit. La proportion passe à 4 et 5 % respectivement pour les aéroports du Moyen-Orient et de l'Amérique du Nord, et à 12 % pour les aéroports européens¹.

2.4 Quant aux aéroports qui traitent des passagers des vols internationaux réguliers et/ou tout-cargo, 161 sont soumis à une forme quelconque de restriction des vols de nuit. Sur ceux-ci, 66 % sont situés en Europe, 16 % en Amérique du Nord, 8 % en Asie/Pacifique, 5 % en Amérique Latine et aux Caraïbes, 3 % en Afrique et 2 % au Moyen-Orient. Des données supplémentaires sur les restrictions actuelles aux vols de nuit au niveau régional se trouvent à l'Appendice A de la présente note.

2.5 Il ressort de ce qui précède que plus des deux tiers des aéroports soumis à une forme quelconque de restriction aux vols de nuit traitent de services aériens internationaux ; l'incidence sur ces services peut donc être sérieuse, touchant en particulier les vols long et moyen-courriers en provenance d'autres régions. En 2008, durant la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (CEANS), les États africains ont fait remarquer que les couvre-feux imposés à certains aéroports, en particulier en Europe, posent de plus en plus des problèmes d'exploitation et constituent une charge financière pour les aéroports et les compagnies aériennes africains.

¹ Régions statistiques de l'OACI

Certains aéroports africains doivent rester ouverts pour une exploitation nocturne afin que les vols au départ puissent arriver en Europe après 6h00. Ces préoccupations ont été exprimées par un État d'une autre région durant la 37^e session de l'Assemblée de l'OACI.

3. DISCUSSION

3.1 Les restrictions des vols de nuit ont une incidence particulière pour les transporteurs tout-cargo, en particulier pour les livraisons express. En effet, le modèle d'entreprise pour le service de livraison express dont dépendent les systèmes de fabrication « juste à temps » se base sur la levée en fin de journée et la livraison matinale. Les vols de nuit sont donc essentiels pour ce modèle. Les restrictions aux vols de nuit ont également une incidence importante pour les transporteurs du réseau, car elles réduisent leur capacité d'offrir des services de liaison le matin ou le soir.

3.2 Les couvre-feux nocturnes sont une question difficile, complexe et souvent controversée qui touche de nombreux acteurs. Les autorités qui prennent les décisions de permettre, de restreindre, ou d'interdire les vols de nuit doivent prendre en considération toute une gamme de facteurs, dont des considérations environnementales et de santé ainsi que des implications pour les opérations du transport aérien et le développement économique. Dans chaque cas, les décisions sont influencées par la situation ou les conditions particulières de tel ou tel aéroport. Citons comme exemple, la récente décision du tribunal d'un pays européen qui interdit tous les vols à son plus grand aéroport durant la période nocturne « de base », de 23 heures à 5 heures.

3.3 En réponse aux préoccupations exprimées par des États membres, l'OACI a examiné la question des couvre-feux nocturnes. Dès 1989, dans la Résolution A27-11 de l'Assemblée (toujours en vigueur), l'OACI a invité les États « à envisager la possibilité d'assouplir les restrictions d'exploitation pour les avions conformes aux spécifications du Chapitre 3 de l'Annexe 16 — *Protection de l'environnement*, notamment en ce qui concerne les couvre-feux nocturnes et/ou le contingentement de l'arrivée de ces avions en dehors des horaires établis ». La cinquième Conférence de transport aérien de 2003 (ATConf/5) a également examiné cette question dans le contexte de l'accès aux marchés. Il a été noté que la suppression des couvre-feux nocturnes augmenterait la capacité aéroportuaire et aiderait beaucoup à résoudre le problème des compagnies aériennes qui ne sont pas en mesure d'exercer leurs droits de trafic à certains aéroports. Cela créerait cependant des problèmes environnementaux et politiques difficiles aux aéroports en question.

3.4 Lors de la CEANS de 2008, de nombreux États ont à nouveau appelé l'OACI à s'occuper de la question, en particulier du fait de l'amélioration de la technologie de réduction du bruit des moteurs d'aviation. En réponse à cette demande, en 2009, le Conseil de l'OACI a chargé le Secrétariat d'entreprendre une étude, dans le contexte de son programme environnemental, sur l'effet que les couvre-feux nocturnes imposés dans une région peuvent avoir sur une autre région. Les premiers travaux de l'étude ont indiqué qu'un certain nombre de facteurs, dont les fuseaux horaires, l'économie des compagnies aériennes et la demande de passagers, peuvent contribuer à l'incidence des couvre-feux nocturnes. Ces conclusions ont été corroborées par le Comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP) dans son étude de 2009 sur l'impact environnemental des couvre-feux nocturnes. Les conclusions de l'étude ont été examinées plus avant lors de la 37^e session de l'Assemblée de l'OACI, et la question des couvre-feux nocturnes a été par la suite examinée durant les 192^e et 194^e sessions du Conseil de l'OACI. Suite à cela, certains États contractants de l'OACI ont demandé que le Secrétariat de l'OACI fasse une évaluation mondiale plus approfondie des couvre-feux nocturnes et rédige ensuite des termes de référence d'une étude qui auront été préparés avec la contribution du Conseil international des aéroports (ACI) et de l'Association du transport aérien international (IATA) ;

cette étude sera réalisée lorsque des ressources seront disponibles à cet effet.

3.5 La suppression partielle ou totale des restrictions par les couvre-feux nocturnes pourrait considérablement améliorer l'accès aux marchés, réduire les problèmes de créneaux et contribuer au développement économique et au commerce. La gestion et la planification de l'utilisation des terrains sont des outils importants pour limiter l'exposition des résidents locaux au bruit des aéronefs. Cependant, il serait difficile de prescrire une solution globale à la question des couvre-feux, étant donné la nécessité d'évaluer les conditions spécifiques des aéroports et de tenir compte de toute la diversité des facteurs pertinents.

3.6 Pour examiner le problème du bruit des aéronefs, l'Assemblée de l'OACI a entériné une « Approche équilibrée » à la gestion du bruit (Résolution A37-18 de l'Assemblée, Appendice D ; Doc 9829, *Orientations sur l'approche équilibrée à la gestion du bruit des aéronefs*). Cette approche « consiste à identifier le problème du bruit à un aéroport, et ensuite à analyser les diverses mesures disponibles pour réduire le bruit grâce à l'exploration de quatre éléments principaux, à savoir, la réduction à la source, la planification et la gestion de l'utilisation des terrains, les procédures opérationnelles de réduction du bruit, et les restrictions d'exploitation, dans le but de traiter du problème du bruit de la manière la plus rentable ».

3.7 L'Approche équilibrée fait appel à une approche aéroport par aéroport où les étapes de procédures suivantes permettent l'identification de la solution la plus convenable pour la question du bruit à l'aéroport en question :

- a) évaluation de l'incidence actuel et future du bruit à l'aéroport concerné, par rapport à l'objectif du bruit à atteindre ;
- b) évaluation des coûts et avantages probables des diverses mesures disponibles ;
- c) sélection des mesures dans le but de réaliser des avantages environnementaux maximaux de la manière la plus rentable possible ;
- d) prévision de la manière de disséminer les résultats de l'évaluation ;
- e) prévision de la consultation des parties prenantes à divers stades, allant de l'évaluation à la mise en œuvre ;
- f) prévision de la manière de résoudre les conflits.

3.8 L'un des éléments les plus importants de l'Approche équilibrée c'est la consultation avec les parties prenantes, y compris les membres du public dont la qualité de vie a pu être affectée, les entités directement touchées économiquement par les opérations au niveau de l'aéroport, et les exploitants d'aéronefs. Une telle consultation permettrait de tenir compte des points de vue de toutes les parties prenantes et offre un processus transparent et défendable pour la prise de décisions difficiles dans de nombreux cas. Le processus décisionnel concernant les éléments d'une Approche équilibrée, aussi bien pour l'élaboration que pour la mise en œuvre de solutions appropriées aux problèmes du bruit aux aéroports, relève, en fin de compte, de la responsabilité des États pris individuellement, et devrait être abordé conformément aux règles et politiques de l'OACI.

3.9 Là où les États ont des problèmes ou des différences spécifiques par rapport aux effets des couvre-feux nocturnes sur l'accès aux marchés ou sur l'exploitation des compagnies aériennes, ces difficultés peuvent être traitées avec les États concernés par le biais de consultations et de mécanismes de règlement des différends prévus dans les accords de services aériens ou par d'autres mécanismes disponibles.

3.10 Depuis l'adoption de la méthode de l'Approche équilibrée, l'OACI a demandé instamment aux États de suivre cette approche de la gestion du bruit lorsqu'ils traitent des problèmes de bruit aux aéroports internationaux ; la Résolution A37-18 de l'Assemblée de l'OACI a de nouveau demandé instamment aux États d'adopter cette approche, en tenant pleinement compte des orientations de l'OACI prévues dans le Doc 9829, des obligations juridiques pertinentes, des accords existants, des lois en vigueur et des politiques établies.

3.11 De nombreux États ont utilisé l'Approche équilibrée en matière de gestion du bruit des aéronefs. Par exemple, l'Union Européenne (UE) a adopté des règlements sur les restrictions d'exploitation liées au bruit en 2002. En décembre 2011, la Commission Européenne a proposé le remplacement des règlements existants sur la gestion du bruit aux aéroports de l'UE par un nouveau cadre intégrant des étapes pratiques pour appuyer la mise en œuvre de mesures fondées sur les principes de l'Approche équilibrée. Cette proposition est actuellement en cours d'examen par le Conseil de l'Europe et le Parlement Européen. Aux États-Unis, une politique sur le bruit des avions, qui est conforme à l'Approche équilibrée, a été adoptée en 1990. En 2004, la Federal Aviation Administration a accepté le Doc 9829 comme une série d'éléments indicatifs supplémentaires en matière de gestion du bruit. Néanmoins, si l'Approche équilibrée a servi de guide à de nombreux États pour traiter des problèmes de bruit aux aéroports, un certain nombre de mesures liées au bruit sont encore adoptées sans une mise en œuvre convenable de l'Approche équilibrée.

4. CONCLUSION

4.1 À la lumière de la discussion ci-dessus, la conclusion suivante peut être retenue :

La question des couvre-feux nocturnes est liée à des situations locales particulières, mais elle a une incidence sur l'accès aux marchés, et sur l'exploitation des services aériens internationaux en provenance d'autres régions. Au fur et à mesure que le trafic aérien continue de croître, cette question continuera d'exister. Il serait difficile d'élaborer une solution universelle car la situation varie d'un aéroport à un autre et d'un État à un autre. Une approche appropriée pour les États en matière de gestion du bruit des aéronefs consiste à adopter l'Approche équilibrée de l'OACI, et à résoudre les difficultés avec les États concernés par le biais d'une consultation ou par des mécanismes existants de règlement des différends.

5. RECOMMANDATIONS

5.1 Les recommandations suivantes sont proposées à l'examen de la Conférence :

- a) Les États devraient accorder la considération qu'elles méritent aux préoccupations des autres États et à l'incidence négative sur les services aériens internationaux lorsqu'ils traitent des questions de réductions aux vols de nuit et faire tous les efforts

possibles pour résoudre les problèmes avec les États concernés par le biais d'une consultation et par des mécanismes existants de règlement des différends ;

- b) Les États devraient respecter et suivre le principe de l'Approche équilibrée de l'OACI dans les mesures réglementaires qu'ils prennent en matière de gestion du bruit des aéronefs aux aéroports, en accordant la considération qu'ils méritent aux points de vue de toutes les parties prenantes, en examinant les autres moyens de traiter de ces problèmes, en évaluant les coûts et les avantages probables des diverses mesures et en essayant d'appliquer les solutions les plus rentables ;
- c) L'OACI devrait continuer de jouer le rôle de chef de file en élaborant des orientations de politique, et elle devrait travailler en étroite collaboration avec les États et l'industrie pour explorer les voies et moyens appropriés pour traiter des questions d'attribution de créneaux, y compris de nouvelles ouvertures possibles, en tenant compte des intérêts des États, de l'industrie et d'autres parties prenantes de l'aviation ;
- d) L'OACI devrait continuer de superviser les pratiques des États dans le traitement de cette question et tenir les États informés de tout développement significatif. L'OACI devrait également sensibiliser les États à ses orientations de politique et encourager que les États les utilisent.

APPENDIX

FLIGHT RESTRICTION SITUATION AT THE REGIONAL LEVEL

1. The Boeing Company has developed a database of worldwide regulations on noise that has been used to collect information for this working paper. It must be noted that the Boeing survey labels any airport with any form of night time operational restriction as having curfews; many of the airports concerned could be reclassified as having only partial curfews. In addition, a few airports in the Boeing database are labelled as having curfews when, in fact, details indicate that the curfews no longer apply. This database was used, in conjunction with other data collected by the ICAO Secretariat, to provide a “snapshot in time” of the curfew situation at the airports the survey covers. It contains information on 651 of the world’s major international and regional airports subject to noise and emission restrictions, of which 241 have operating restrictions at night.

2. Figure 1 below shows the number of commercial airports subject to operating restrictions at night by regions. Figure 2 shows the same data for international airports only. Figure 3 shows the regional distribution of airports handling international scheduled passenger and/or all-cargo air services that are subject to some sort of night flight restrictions, based on ICAO statistical regions.

Figure 1

Airports subject to night flight restrictions	
Region	Number of airports
Europe	126
Africa	5
Middle East	6
Asia/Pacific	15
North America	81
Latin America/Caribbean	8
World	241

Figure 2

International airports subject to night flight restrictions	
Region	Number of airports
Europe	107
Africa	5
Middle East	3
Asia/Pacific	13
North America	25
Latin America/Caribbean	8
World	161

Figure 3

Regional distribution (in %) of international airports subject to night flight restrictions

