



AVIS N° 02/2010

DE L'AGENCE EUROPEENNE DE LA SECURITE AERIENNE

du 28 mai 2010

pour un règlement de la Commission XXX/2010 établissant les exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne, en ce qui concerne les méthodes de travail et les procédures opérationnelles

ET

pour un règlement de la Commission XXX/2010 relatif à la supervision de la sécurité dans la gestion du trafic aérien et aux services de navigation aérienne

I. Considérations générales

1. Le règlement (CE) n° 216/2008¹ du Parlement européen et du Conseil, modifié par le règlement (CE) n° 1108/2009² (ci-après dénommé le règlement de base) exige de la Commission qu'elle adopte un cadre complet de règles de mise en œuvre des exigences essentielles applicables à la gestion du trafic aérien (GTA) et aux services de navigation aérienne (SNA). Conformément à son article 8 ter, paragraphe 7, les règles de mise en œuvre proposées doivent être élaborées en utilisant autant que possible les dispositions pertinentes du règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la création du ciel unique européen («règlement-cadre»), du règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen («règlement sur la fourniture de services»), du règlement (CE) n° 551/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen («règlement sur l'espace aérien») et du règlement (CE) n° 552/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien («règlement sur l'interopérabilité»), ainsi que des règles de mise en œuvre y associées. Plus particulièrement, les projets de règlements proposés dans le présent avis reposent sur les règlements de la Commission ci-dessous:
 - a. Règlement (CE) n° 2096/2005 de la Commission du 20 décembre 2005 établissant les exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne³ et
 - b. Règlement (CE) n° 1315/2007 de la Commission du 8 novembre 2007 relatif à la supervision de la sécurité dans la gestion du trafic aérien et modifiant le règlement (CE) n° 2096/2005⁴.
2. Le champ d'application des activités de réglementation ayant donné lieu au présent avis est exposé dans les termes de référence (ToR) ATM.001⁵ «Élargissement du système d'AESA au règlement relatif à la sécurité dans la gestion du trafic aérien (GTA) et les services de navigation aérienne (SNA) — développement de règles relatives aux exigences applicables aux prestataires de services de navigation aérienne» et ATM.004⁶ «Élargissement du système d'AESA au règlement relatif à la sécurité dans la gestion du trafic aérien (GTA) et les services de navigation aérienne (SNA) — développement de règles relatives aux autorités compétentes» et décrit plus en détail ci-après. Cependant, comme l'explique le chapitre II du présent avis, le contenu et le processus réglementaire suivi par l'Agence européenne de la sécurité aérienne (ci-après dénommée l'Agence) n'a pas été mené en application totale des ToR suscités. Le contenu des projets de règlements faisant l'objet du présent avis respecte les décisions prises lors de la 33^e et de la 34^e assemblées du comité du ciel unique européen, les 3 et 4 décembre 2009, ainsi

¹ Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant les règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE (JO L 79, 19.03.2008, p. 1).

² Règlement (CE) n° 1108/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 216/2008 dans le domaine des aéroports, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne, et abrogeant la directive 2006/23/CE (JO L 309, 24.11.2009, p. 51).

³ Règlement (CE) n° 2096/2005 de la Commission du 20 décembre 2005 établissant les exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne (JO L 335, 21.12.2005, p. 13–30).

⁴ Règlement (CE) n° 1315/2007 de la Commission du 8 novembre 2007 relatif à la supervision de la sécurité dans la gestion du trafic aérien et modifiant le règlement (CE) n° 2096/2005 (JO L 291, 9.11.2007, p. 16–22).

⁵ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.001.pdf.

⁶ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.004.pdf.

que dans le courrier ⁷ transmis à l'Agence par la Commission européenne et exigeant l'application d'un processus «accéléré» afin de permettre une transposition plus rapide des règles existantes relatives au ciel unique européen (CUE). Par conséquent, sur la base de ces décisions, le présent avis couvre la transposition des règlements (CE) n° 2096/2005 et n° 1315/2007, par l'entremise de mises à jour techniques minimales requises et de la mise en œuvre partielle du règlement de base.

3. Le contenu du présent avis représente uniquement la première phase du processus. La pleine mise en œuvre du règlement de base sera entreprise au cours d'une deuxième phase, à la suite de la procédure de réglementation adoptée par le conseil d'administration de l'Agence⁸. L'Agence modifiera les ToR susvisés en vue de mettre en évidence cette approche progressive.
4. Par les présentes, l'Agence soumet son avis à la Commission, visant à exécuter le processus «accéléré» à l'occasion d'une phase initiale, afin de mettre en application les articles 8 ter et 22 bis du règlement de base.
5. Les règles proposées ont été élaborées en tenant compte des règlements de l'Union européenne dans le cadre du ciel unique européen et en vertu des normes internationales applicables et des pratiques recommandées publiées par l'OACI (soit, les annexes de l'OACI) sur la base de l'article 37 de la convention de Chicago. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, point d), du règlement de base, l'Agence aidera les États membres à remplir leurs obligations au titre de la convention de Chicago, en jetant les bases d'une interprétation commune et d'une mise en œuvre uniforme des dispositions de cette dernière, et en garantissant que celles-ci soient dûment prises en compte dans le cadre (...) des règles arrêtées pour sa mise en œuvre.
6. Le présent avis a été adopté partiellement suivant la procédure établie par le conseil d'administration de l'AESA⁹, conformément aux dispositions de l'article 19 du règlement de base. Les dérogations à cette procédure résultant de l'application du processus «accéléré», requis par la Commission et le CCU, ont été présentées au conseil d'administration de l'Agence, qui a confirmé son appui, théorique, en faveur de l'utilisation de cette procédure dans le cas particulier où il existe déjà une législation, en partant du principe qu'aucun changement significatif de contenu ne saurait avoir lieu par rapport aux règles existantes.

II. Consultation

7. Le calendrier restreint imposé par le processus «accéléré», requis par la Commission européenne dans son courrier et confirmé par le conseil d'administration de l'AESA et par le comité du ciel unique (exigeant l'adoption des premières règles de mise en œuvre d'ici la fin de l'année 2010, impliquant par là que l'Agence était tenue de soumettre son avis en juin 2010), n'a pas permis à l'Agence de suivre les phases régulières de la procédure de réglementation, nécessitant par conséquent une consultation officielle des parties prenantes, moyennant une session de consultation publique. Si l'intégralité de la procédure de réglementation adoptée par le conseil d'administration avait été suivie, une période minimale de 6 à 7 mois se serait imposée entre le moment de la publication de l'avis de proposition de modification (APM) et l'adoption du présent avis. En conséquence, afin de respecter les délais impartis en vertu des décisions susmentionnées, aucun APM n'a été publié sur le site Internet de l'Agence et aucun document de réponse aux commentaires (DRC) n'a été élaboré ni publié. Dans ce cas, seul un avis est directement

⁷ TREN F2/JP/sr D(2009) 74614.

⁸ Décision du conseil d'administration concernant la procédure applicable par l'Agence pour délivrer des avis, spécifications de certification et documents d'orientation (procédure de réglementation). EASA MB 08-2007, 13.06.2007.

⁹ Décision du conseil d'administration concernant la procédure applicable par l'Agence pour délivrer des avis, spécifications de certification et documents d'orientation (procédure de réglementation). EASA MB 08-2007, 13.06.2007.

soumis à la Commission européenne. En outre, dans la mesure où les projets de règles proposés constituent une simple transposition des règlements existants relatifs au CUE, aucune décision de l'Agence comportant des moyens acceptables de mise en conformité (MAC) ou des documents d'orientation (DO) ne sera publiée.

8. Afin de faire en sorte que toutes les parties prenantes concernées soient avisées du contenu du présent avis, l'Agence, de concert avec la Commission européenne, organisera des ateliers spécialisés ayant pour objet d'expliquer le contenu et les projets constitutifs de la deuxième phase immédiate. En outre, l'Agence proposera, si besoin, des sessions d'information indépendantes portant sur le contenu du présent avis en relation avec les organismes suivants: comité du CUE (CCU), organe consultatif de branche (OCB), organe consultatif de l'AESA (EASAAB), groupe consultatif des autorités nationales (GCAN) et comité consultatif sur les normes de sécurité (CCNS).
9. L'Agence adressera à la Commission européenne des conclusions écrites concernant les résultats des ateliers et des séances d'information et publiera ces dernières sur la page Internet dédiée à la GTA et aux aéroports¹⁰), de sorte qu'elles soient dûment prises en considération par la Commission lors de l'élaboration de sa proposition législative.

III. Contenu de l'avis de l'Agence

a) *Exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne, en ce qui concerne les méthodes de travail et les procédures opérationnelles*

10. À ce jour, les règlements relatifs au CUE n'ont pas encore fait l'objet de modifications visant à prendre en compte les dispositions du règlement de base, conformément aux exigences du législateur européen (article 65 bis du règlement de base). Par conséquent, les règlements relatifs au CUE, d'une part, contiennent encore certaines exigences de sécurité applicables à la mise en œuvre du système de certification des prestataires de services de navigation aérienne (PSNA) et d'autre part, ne clarifient pas la relation entre ces exigences de sécurité et les autres exigences sans lien direct avec la question de la sécurité. Cette situation génère un double emploi entre le règlement de base et les règlements relatifs au CUE. Aussi, la solution idéale aurait été de procéder aux modifications suscitées du règlement relatif au CUE, ce qui aurait permis à l'Agence d'établir une règle de mise en œuvre du seul règlement de base. Pourtant, la Commission européenne a demandé à l'Agence de soumettre un avis ayant pour effet de transposer les règlements existants sans occasionner de changements majeurs et par conséquent, de proposer des projets de règlements reposant sur une base juridique double. Cela permettra de conserver un seul règlement définissant les exigences relatives aux PSNA et aux autorités, jusqu'à ce que la situation puisse être clarifiée.
11. En ce qui concerne la transposition du règlement (CE) n° 2096/2005 en règles de mise en œuvre en vertu du règlement de base, si elle a observé le processus «accélééré» requis par la Commission européenne, l'Agence a en revanche reproduit ce règlement en y introduisant les modifications minimales requises, ainsi que les mises à jour techniques minimales exposées ci-après afin de mettre en œuvre le règlement de base:
 - i. Adjonction des termes **autorité compétente** (nouvel article 3 du projet de règle de mise en œuvre). Cette modification est requise pour la mise en œuvre des articles 8 ter et 22 bis. Ces termes désignent les autorités compétentes suivantes: l'autorité de surveillance nationale (ASN) définie dans le règlement (CE) n° 549/2004, modifié par le règlement (CE) n° 1070/2009; l'autorité ou les autorités compétentes pour assurer la supervision d'un BEAF selon les directives des États membres concernés par les dispositions relatives au BEAF, si différente(s) de l'ASN et l'Agence, conformément à l'article 22 bis de la règle de base relative aux prestataires de services paneuropéens et aux prestataires de services localisés hors du territoire d'application du traité sur l'Union européenne, mais fournissant

¹⁰ <http://www.easa.europa.eu/atm/>.

des services dans l'espace aérien de ce territoire. Plus de précisions concernant le rôle de l'Agence en tant qu'autorité compétente sont fournies au point c) ci-dessous.

- ii. La **définition d'un service paneuropéen**. Cette définition est requise pour mettre en œuvre plus en avant l'article 22 bis. Elle est destinée à permettre une meilleure identification des services paneuropéens. Ces termes désignent les services conçus pour et destinés aux utilisateurs localisés dans la majorité ou la totalité des États membres. Les termes «la majorité ou la totalité des États membres» sont requis pour couvrir les éventualités où le service, bien que destiné à un public paneuropéen, pourrait se révéler inaccessible aux utilisateurs dans certains États membres (par exemple, lorsqu'une constellation satellitaire ne fournit pas de couverture à tous les États membres).
- iii. L'adjonction de **références au règlement de base**, lorsque celle-ci s'avère nécessaire à des fins de sécurité juridique. Ces propositions de changement mettent en œuvre le règlement de base et découlent directement de l'élargissement du système de l'AESA au règlement relatif à la gestion du trafic aérien et aux services de navigation aérienne.
- iv. Les références aux **autorités de surveillance nationales (ASN)** établies dans le règlement (CE) n° 549/2004 modifié par le règlement (CE) n° 1070/2009 ont été **remplacées par** des références aux **autorités compétentes** à chaque fois que cela a été jugé nécessaire (par exemple, dans le cas des dispositions relatives aux évaluations par les pairs, ce changement n'a pas été considéré nécessaire). Certaines parties prenantes ont remis en question le fondement juridique de l'Agence concernant l'exécution de certaines tâches en qualité d'autorité compétente et ont requis la caractérisation perpétuelle de l'autorité compétente (ASN ou Agence). Selon l'Agence, il n'est pas nécessaire de préciser ce point dans chacune des dispositions des projets de règlements et cela afin d'éviter de réitérer la description des tâches et des responsabilités déjà prévues dans le texte du règlement de base. C'est ainsi en ce qui concerne, par exemple, l'ancien article 6 (nouvel article 7) «Facilitation du contrôle du respect des exigences», le terme ASN a été remplacé par autorité compétente. Toutefois, dans ce cas, il apparaît clairement que la compétence des inspecteurs de l'Agence est déjà assurée par l'application de l'article 55 du règlement de base «Enquête dans les entreprises».
- v. Les termes **organisme agréé** ont été **remplacés par** les termes **entité qualifiée**. Ce changement est requis pour mettre en application l'article 13 du règlement de base. Il est également important de mettre en relief la modification de l'article 3 du règlement (CE) n° 550/2004 par le règlement (CE) n° 1070/2009, qui substitue les termes «entité qualifiée» aux termes «organisme agréé».
- vi. Les **dispositions liminaires** ont également été mises à jour de manière à mieux rendre compte de la situation actuelle, de la nouvelle base légale, ainsi que du fondement de la règle de mise en œuvre proposée et des futures phases de réglementation dans ce domaine.
- vii. L'introduction de **certains changements dans le processus d'évaluation par les pairs**. Au cours de la 34^e assemblée du CCU, le processus d'évaluation par les pairs a fait l'objet d'une discussion à l'issue de laquelle certains États membres ont demandé l'inclusion de l'Agence dans le processus d'évaluation par les pairs. Aussi, l'Agence a proposé l'apport de modifications très simples à cet ancien article 9 (nouvel article 10). En outre et sur le conseil de la Commission européenne, aucune décision claire n'a été prise à ce jour concernant la poursuite des évaluations par les pairs après le premier tour, qui viendra à s'échéance à la fin de l'année 2012. De ce fait et sur le conseil de la Commission européenne, cette proposition consiste à intégrer le terme «peut».

Bien que les termes «évaluation par les pairs», le champ d'application ou les objectifs de ces évaluations par les pairs ne soient pas définis dans le règlement (CE) n° 2096/2005, de l'avis de l'Agence, des pratiques similaires aux évaluations par les pairs (exercice d'enseignement et d'apprentissage, conclusions communes sur les meilleures pratiques opérationnelles, etc.) sont déjà couvertes par les «réunions de normalisation» existantes dans les autres secteurs de l'aviation (par exemple, la navigabilité, l'exploitation et l'octroi de licences aux équipages). En outre, l'Agence entend élargir ces «réunions de normalisation» aux domaines de la GTA/des SNA et des aérodromes, afin de fournir aux autorités compétentes la tribune nécessaire à l'analyse des éventuels problèmes de mise en œuvre, de proposer un exercice de type «enseignement et apprentissage» et également d'analyser les problèmes de sécurité communs à l'ensemble du système aéronautique. L'Agence considère que ce type de coopération volontaire n'est pas nécessairement soumis à réglementation.

viii. L'introduction des **dispositions transitoires et d'abrogations** des règlements existants. Ces dispositions se sont révélées nécessaires afin d'indiquer clairement ce qui suit:

- Que tous les certificats de PSNA existants délivrés en application du règlement (CE) n° 2096/2005 sont acquis;
- Que les candidats ayant soumis une demande de certificat de PSNA auprès de l'autorité compétente concernée avant la date d'entrée en vigueur du règlement proposé sont tenus de respecter les exigences applicables du règlement proposé et par conséquent, se verront délivrer un certificat de PSNA conformément aux termes du règlement proposé. De l'avis de l'Agence, aucune période de transition concernant les demandes en cours existantes n'est requise, dans la mesure où les modifications susvisées n'ont aucun effet sur la preuve du respect des exigences du point de vue du demandeur. Le paragraphe 2 explique les dispositions de transition applicables en cas de changement d'autorité compétente pour la fonction de supervision de la sécurité avec l'application des nouveaux règlements;
- Que dans les cas où l'Agence est l'autorité compétente en ce qui concerne les PSNA (dans le cas des prestataires de services paneuropéens et des prestataires de services localisés hors de l'Union européenne), les dispositions du paragraphe 3 s'appliquent. Ces dispositions sont requises pour assurer la continuité du processus de certification déjà mis en place par l'/les autorité(s) de l'/des État(s) membre(s), ainsi que pour garantir une transition harmonieuse à ces demandeurs. L'Agence propose de permettre le maintien du processus de certification, en coopération avec l'Agence et de transférer les activités de supervision à l'Agence une fois le certificat délivré.
- Que 20 jours après la publication de la proposition de règlement, une fois celui-ci adopté, les demandeurs de certificats de PSNA seront tenus de mettre ce règlement en application et
- **L'abrogation du règlement (CE) n° 2096/2005, du règlement (CE) n° 668/2008 et de l'article 6 du règlement (CE) n° 482/2008, ces exigences étant intégralement incluses dans le règlement proposé.**

12. En ce qui concerne les **références aux annexes de l'OACI**, l'Agence est avisée du fait que, depuis l'adoption du règlement (CE) n° 668/2008, les annexes de l'OACI ont été modifiées comme suit:

- i. La référence à l'**annexe 2**, 10^e éd. de juillet 2005, y compris tous les amendements jusqu'au **n° 40**, a été modifiée pour y inclure jusqu'à l'amendement **n° 42**;
- ii. La référence à l'**annexe 3**, 16^e éd. de juillet 2007, y compris tous les amendements jusqu'à l'amendement n°74;

- iii. La référence à l'**annexe 4, 10^e éd. de juillet 2001**, y compris tous les amendements jusqu'au **n° 54** a été modifiée pour devenir la **11^e éd. de juillet 2009**;
 - iv. La référence à l'**annexe 10, volume I**, 6^e éd. de juillet 2006, y compris tous les amendements jusqu'au **n° 82** a été modifiée pour y inclure jusqu'à l'amendement **n° 84**;
 - v. La référence à l'**annexe 10, volume I**, 6^e éd. d'octobre 2001, y compris tous les amendements jusqu'au **n° 82** a été modifiée pour y inclure jusqu'à l'amendement **n° 84**;
 - vi. La référence à l'**annexe 10, volume III**, 2^e éd. de juillet 2007, y compris tous les amendements jusqu'au **n° 82** a été modifiée pour y inclure jusqu'à l'amendement **n° 84**;
 - vii. La référence à l'**annexe 10, volume IV**, 4^e éd. de juillet 2007, y compris tous les amendements jusqu'au **n° 82** a été modifiée pour y inclure jusqu'à l'amendement **n° 84**;
 - viii. La référence à l'**annexe 10, volume V**, 2^e éd. de juillet 2001, y compris tous les amendements jusqu'au **n° 82** a été modifiée pour y inclure jusqu'à l'amendement **n° 84**;
 - ix. La référence à l'**annexe 11**, 13^e éd. de juillet 2001, y compris tous les amendements jusqu'au **n° 45**, a été modifiée pour y inclure jusqu'à l'amendement **n° 47-B**;
 - x. La référence à l'**annexe 14**, volume I, **4^e éd. de juillet 2004**, y compris tous les amendements jusqu'au n° 9, a été modifiée pour devenir la **5^e éd. de juillet 2009**;
 - xi. La référence à l'**annexe 14**, volume II, **2^e éd. de juillet 1995**, y compris tous les amendements jusqu'au n° 3, a été modifiée pour devenir la **3^e éd. de juillet 2009**;
 - xii. La référence à l'**annexe 15**, 12^e éd. de juillet 2004, y compris tous les amendements jusqu'au **n° 34**, a été modifiée pour y inclure jusqu'à l'amendement **n° 35**;
13. L'Agence n'a pas encore introduit dans le présent avis ces références actualisées dans le projet de règlement. Néanmoins, en vue d'aider les États membres à remplir leurs obligations en vertu de la convention de Chicago [voir sur ce point l'article 2, paragraphe 2, point d), du règlement de base], l'Agence propose d'analyser les changements résultant des dernières versions des annexes, afin d'évaluer et d'apprécier les effets sur leur mise en œuvre, ainsi que d'adresser en conséquence un avis sur le sujet à la Commission.
- Il est également important de souligner que la transposition des normes et pratiques recommandées de l'OACI, qui aura lieu au cours de la 2^e phase, rendra ces références inutiles qui seront, par conséquent, remplacées par les mesures appropriées établies par l'Union.
14. Il est également important de souligner que l'article 25 du règlement de la Commission relatif à un système de performance pour les services de navigation aérienne et les fonctions de réseau, récemment adopté, requiert une modification de l'article 2, paragraphe 2, et de l'article 9 de l'annexe I au règlement (CE) n° 2096/2005. Dans le présent avis, l'Agence propose d'abroger le règlement (CE) n° 2096/2005 et de le remplacer par ce règlement. Aussi, l'Agence recommanderait l'intégration des modifications requises par le règlement relatif à un système de performance dans la proposition législative de la Commission concernant ce règlement.
15. Outre les mises à jour techniques minimales précédemment exposées et les questions que l'Agence se propose de modifier sur la base du paragraphe 11, l'Agence, sur le

conseil des experts des groupes de réglementation ATM.001 et ATM.004, a identifié les domaines énoncés ci-après comme nécessitant des améliorations. L'Agence a, de concert avec les experts, réalisé une analyse préliminaire de ces améliorations en termes d'adéquation, de maturité et de possibilité à inclure dans le cadre du processus «accéléré». Cependant, comme l'indiquent les conclusions des assemblées du CCU susvisées et en l'absence d'un processus normal de consultation de réglementation, l'Agence ne les a pas encore inscrites dans le cadre des règlements proposés. Par conséquent, l'Agence estime que les propositions d'amélioration suivantes doivent être étudiées en priorité au cours de la deuxième phase du processus réglementaire, en parallèle avec la transposition des normes et pratiques recommandées de l'OACI:

- i. Les dispositions relatives aux **dérogations** contenues dans l'article 5 du règlement proposé: même si l'Agence a transposé les dispositions existantes dans l'ancien article 4 du règlement (CE) n° 2096/2005 conformément aux exigences de la Commission européenne et à la confirmation du CCU, l'Agence tient à souligner qu'une transposition mot pour mot de cet article risque de susciter certains problèmes de compatibilité avec le règlement de base. Avant toute chose, en raison de la clause disposant que le certificat serait limité à l'espace aérien sous la responsabilité de l'autorité compétente qui l'a délivré. Cette mention pourrait être interprétée comme contraire à l'article 11 du règlement de base. Deuxièmement, l'Agence estime que la formulation originale de l'article n'indique pas le niveau de sécurité juridique requis pour remplir l'objectif d'uniformisation de la mise en œuvre des exigences de sécurité de l'aviation civile établies dans le règlement de base. Outre l'exclusion de certaines dispositions non concernées par les dérogations, l'Agence comprend qu'aucun critère d'application des exigences aux PSNA susceptibles de bénéficier d'une dérogation n'est établi. Aussi, cette situation risque de donner lieu à l'application de critères distincts par des autorités compétentes différentes et d'entraîner de ce fait des situations dans lesquelles des demandeurs aux profils similaires sont tenus d'observer des exigences très différentes. Cela n'implique pas que l'Agence considère qu'aucune flexibilité n'est possible. C'est précisément cette flexibilité que le règlement de base cherche à garantir dans son article 14, qui prévoit la possibilité pour les États membres de déroger aux exigences dans certaines circonstances particulières, mais en toute transparence et sous la surveillance étroite de la Commission, avec l'aide de l'Agence des autres États membres. Plus particulièrement, l'article 14, paragraphe 6, du règlement de base envisage précisément le type de situation couvert par l'article 5 du projet de règlement et pourrait servir à couvrir ces cas au profit de la sécurité et d'une mise en œuvre uniforme des exigences.

De plus, l'article 8 ter, paragraphe 3, du règlement de base exige de l'Agence qu'elle propose des règles de mise en œuvre fournissant aux États membres la possibilité de décider des conditions d'autorisation des prestataires de services d'information de vol à déclarer les services qu'ils fournissent. En raison du processus «accéléré», l'Agence n'a pas encore été en mesure de produire cette proposition.

Sur la base de ce qui précède, l'Agence poursuivra son évaluation des dispositions de la proposition d'article 5 relatif aux dérogations en vue de mettre en application l'article 8 ter, paragraphe 3 et de fournir la flexibilité et la proportionnalité nécessaires pour les PSNA actuellement susceptibles de bénéficier de dérogations. En s'appuyant sur cette évaluation, l'Agence procédera aux modifications appropriées au cours de la deuxième phase.

Enfin, il convient d'ajouter que l'Agence estime que certaines des exigences autorisant des dérogations devront être réévaluées lors de la 2^e phase. Plus particulièrement, les exigences visées à l'article 2, paragraphe 1, à l'article 3, paragraphe 2, point b) et à l'article 3, paragraphe 3, de l'annexe I, sont, du point de vue de l'Agence, non seulement des éléments de sécurité essentiels, mais également suffisamment flexibles pour permettre une mise en œuvre par tous les PSNA.

- ii. Les prétendues «**exigences non relatives à la sécurité**» (par exemple les exigences de constitution d'un plan d'entreprise par les PSNA) applicables à la certification de PSNA, ainsi qu'à la définition et à l'identification de ces dispositions non relatives à la sécurité. Ce sujet a fait l'objet d'une discussion approfondie avec les experts des groupes de réglementation. Lors de la 34^e assemblée du CCU, il a été décidé que la Commission européenne soumettrait une proposition au CCU. Selon les résultats de cette discussion, la proposition de l'Agence pourra être modifiée par la Commission européenne. Comme mentionné précédemment, l'Agence est tenue de reproduire ces dispositions et par conséquent, de maintenir la base juridique double (règlement de base de l'AESA et règlement (CE) n° 550/2004).

En ce qui concerne l'application de ces dispositions aux responsabilités de l'Agence en tant qu'autorité compétente vis-à-vis des prestataires de services paneuropéens et des prestataires de services localisés hors du territoire de l'Union européenne, les points de vue de l'Agence sont exposés au point c) ci-dessous.

- iii. L'introduction de **systèmes de gestion** requise en vertu du paragraphe 3, point a), des exigences essentielles prévues à l'annexe V ter. Le co-législateur européen (le Parlement européen et le Conseil européen) entendait simplifier les exigences relatives aux systèmes de gestion de la qualité et de la sécurité, en demandant la mise en place d'un système de gestion intégré. Cela permettrait aux prestataires de services et aux organisations en général d'adapter leurs systèmes de gestion à leur envergure, ainsi qu'au champ d'application et à la complexité des services qu'ils fournissent. Cette approche aurait pour avantage de n'exiger qu'un seul système de gestion au lieu des deux (ou même des trois, avec le système de gestion de la sécurité) requis par le règlement (CE) n° 2096/2005. En outre, cette approche est également encouragée par le Manuel de gestion de la sécurité de l'OACI¹¹ et faciliterait l'intégration de la GTA/des SNA dans l'approche intégralement systémique en termes de réglementation de la sécurité¹². Cela profiterait aux PSNA, en leur fournissant plus de flexibilité dans la mise en œuvre des exigences, tout en garantissant l'harmonisation dans la mesure où les éléments du système de gestion seraient clairement définis. Cela permettrait également l'existence de différents moyens acceptables de mise en conformité (MAC) et de documents d'orientation (DO) pour différents types de PSNA et différents types de services. Un avantage supplémentaire pour la sécurité consisterait à animer et à évaluer les interfaces des PSNA par rapport aux autres organismes d'aviation, tels que les exploitants d'aérodrome ou les exploitants aériens, par l'application du même ensemble d'exigences relatives aux systèmes de gestion. Il apparaît clairement que l'un des risques pour la sécurité identifiés et bien connus dans la chaîne de l'aviation est l'interface entre les différents organismes impliqués dans le système aéronautique

¹¹ Manuel de gestion de la sécurité de l'OACI, deuxième édition - 2009 (Doc. 9859-AN/474).

¹² Le concept d'«*approche intégralement systémique*» relative au règlement de sécurité a été introduit dans l'avis de proposition de modification de l'Agence n° 2008-22. Cet APM suggère l'inclusion des exigences dites «organisationnelles» relatives aux organismes d'aviation réglementés dans une règle de mise en œuvre unique applicable à tous les organismes d'aviation réglementés (Part-OR). De manière similaire, ce même APM propose l'inclusion des exigences de l'autorité correspondante dans une règle de mise en œuvre unique applicable aux autorités compétentes chargées de superviser ces organismes (Part-AR). Les exigences communes relatives aux organismes et applicables à tous les organismes (par exemple les exigences relatives aux systèmes de gestion, les exigences personnelles générales, les exigences relatives aux installations et à la tenue des registres, entre autres) sont généralisées dans le texte de la sous-partie intitulée OR.GEN. Les dispositions spécifiques concernant chaque type d'organisme d'aviation (par les PSNA, les organismes de formation, les exploitants aériens, les exploitants d'aérodromes) comporteront des exigences organisationnelles supplémentaires compilées dans des sous-parties supplémentaires (par exemple, OR.ATO, OR.OPS).

et l'identification des responsabilités pour la gestion des risques dans son ensemble.

Différentes propositions concernant le processus «accélééré» ont été étudiées par les experts et présentées aux membres du groupe de réglementation ATM.001, ainsi qu'aux différentes parties prenantes. Toutefois, les décisions prises lors de la 34^e assemblée du CCU n'ont pas permis à l'Agence d'inclure cette modification dans le cadre du processus «accélééré». Par conséquent, l'Agence a uniquement la possibilité d'indiquer que cette modification constitue l'un des développements les plus importants à opérer dans le cadre de la 2^e phase.

La seule modification pertinente considérée comme appropriée au processus «accélééré» a été l'adjonction d'une phrase en annexe I pour clarifier le point indiquant que les PSNA peuvent choisir d'intégrer les systèmes de gestion de la qualité et de la sécurité en un système de gestion unique. Cette disposition n'interdit pas aux PSNA d'intégrer également ensemble d'autres systèmes de gestion (comme par exemple le système de gestion de la sécurité).

- iv. Proposition d'amélioration des **exigences de sécurité concernant l'évaluation et l'atténuation des risques** pour tout changement (ancien article 3, paragraphe 2, de l'annexe II au règlement 2096/2005) et des exigences relatives aux autorités compétentes chargées de la supervision de la sécurité des changements apportés aux systèmes fonctionnels [anciens articles 8 et 9 du règlement (CE) n° 1315/2007]:

En s'appuyant sur les résultats des travaux menés par EUROCONTROL pour l'élaboration d'un système de classification des risques, conformément aux instructions de la Commission européenne et à l'adoption du règlement de base élargissant le système de l'AESA au domaine de la GTA/des SNA, l'Agence, en collaboration avec un groupe informel d'experts issus des principales ASN et des grands PSNA, a réalisé une analyse des dispositions existantes dans les règlements (CE) n° 2096/2005 et n° 1315/2007 concernant l'évaluation de la sécurité des changements et la supervision de la sécurité de ces changements. Cette opération avait pour objet de soumettre des propositions et des recommandations aux groupes de réglementation ATM.001 et ATM.004. Les principales conclusions de cette étude sont résumées ci-après:

- Les dispositions existantes sont trop difficiles à interpréter, voire à appliquer dans certains cas. Les termes tels que «sous-ensemble», «dangers plausibles associés à la GTA», ainsi que l'application de la méthodologie quantitative requise et du tableau de classification de la gravité en cas de changements associés à des facteurs humains et à des procédures n'ont pas été faciles à interpréter et lorsqu'ils ont été appliqués, ne l'ont pas été de manière homogène dans les différents États membres.
- Les critères fournis aux autorités compétentes pour leur prise de décision concernant l'examen du changement proposé par l'organisme auraient également besoin d'être améliorés, dans la mesure où les critères existants, qui reposent sur les dangers plus que sur les risques, signifient en fin de compte que l'autorité compétente doit analyser la quasi-totalité des changements.
- L'Agence estime que la mise en œuvre d'une approche de réglementation de l'évaluation de la sécurité des changements et de la supervision de leur sécurité davantage fondée sur les performances présenterait des avantages considérables. En simplifiant les exigences et les responsabilités y afférentes en termes de gestion des changements, clarifiant ainsi les processus associés de notification et d'examen des changements au niveau des règles de mise en œuvre, et en fournissant les méthodologies requises pour les différents types de changement apportés aux différents types de système fonctionnel en

matière de GTA et de SNA, ces exigences seraient plus faciles à comprendre et à appliquer. L'Agence estime que seules des exigences claires et faciles à interpréter, ainsi que des responsabilités et des processus clairement répartis permettront une application homogène et une amélioration de la sécurité.

- L'absence de MAC et de DO dans le cadre réglementaire du CUE a rendu difficile l'adoption d'un système de ce type pour l'ensemble initial de règlements relatifs au CUE. Néanmoins, le cadre réglementaire de l'AESA offre cette possibilité. En s'appuyant sur l'expérience acquise jusqu'à présent par l'application de MAC et de DO dans d'autres secteurs de l'aviation (par exemple, la navigabilité et la maintenance) et sur les propositions existantes en faveur de la gestion des autres MAC, le niveau d'harmonisation souhaité au sein de l'Union européenne — fortement requis pour le développement et le fonctionnement sécurisé des blocs d'espace aérien fonctionnel (BEAF) et du ciel unique européen — sera garanti. Ainsi, la flexibilité sera également encouragée par l'adoption d'approches normalisées mieux adaptées au type de changement et d'opérations considéré et cela sans qu'il soit besoin de modifier le règlement ou de demander des dérogations. Cela fournira également des moyens de développer et d'actualiser ces approches, afin d'y englober les dernières pratiques d'excellence.
- En s'inspirant de l'évaluation initiale de l'impact réglementaire réalisée par l'Agence pour évaluer les options possibles d'amélioration de ces dispositions, l'Agence aurait opté de préférence pour la simplification des règles de mise en œuvre moyennant une orientation davantage axée sur les performances. Ces règles de mise en œuvre auraient comporté les objectifs de sécurité requis à remplir et les MAC et les DO auraient contenu les détails techniques relatifs aux modalités de réalisation des objectifs de sécurité. Cette approche a déjà été adoptée pour la certification de navigabilité des aéronefs et elle serait également plus appropriée dans le domaine de la GTA/des SNA, qui est extrêmement dépendant de la technologie et de plus en plus basé sur des systèmes intégrés air-sol très complexes.

Sur la base des conclusions susvisées et dans une optique d'amélioration du système, une proposition a été élaborée par ce groupe informel d'experts et a été présentée aux membres des groupes ATM.001 et ATM.004, avec l'appui des conclusions initiales de l'évaluation de l'impact réglementaire. Là encore, les décisions prises lors de la 34^{ème} assemblée du CCU n'ont pas permis à l'Agence d'inclure cette modification à ce stade.

- v. Proposition d'**intégration des exigences relatives aux organismes** (dans le cas présent, les PSNA) **dans un règlement unique** et des exigences relatives aux autorités compétentes dans un autre règlement. Une telle opération aurait requis le transfert des exigences relatives aux autorités comprises dans le règlement (CE) n° 2096/2005 vers le règlement portant sur les exigences relatives à la supervision de la sécurité des PSNA et des organismes fournissant des systèmes d'ATFM et d'ASM. Les exigences relatives aux autorités compétentes du règlement (CE) n° 2096/2005 sont celles qui s'adressent aux États membres ou aux autorités de surveillance nationales (comme par exemple les exigences relatives à la certification des PSNA, au respect et à l'application des exigences existantes, ainsi que les exigences relatives à l'évaluation par les pairs, entre autres les exigences relatives aux organismes (PSNA et organismes fournissant des services d'ATFM et d'ASM) du règlement (CE) n° 1315/2007, soit celles autorisant l'élaboration de procédures d'évaluation de la sécurité des changements apportés aux systèmes fonctionnels, la notification des changements de sécurité apportés aux systèmes fonctionnels, ainsi que les exigences relatives aux modalités de gestion des résultats des audits menés par les autorités compétentes à la suite de leur activité de contrôle du respect des exigences) et elles auraient du être transférées dans le règlement relatif aux organismes. L'Agence estime que cette

proposition aurait permis d'améliorer les règlements existants moyennant une clarification des responsabilités des PSNA et des autorités compétentes, garantissant ainsi la cohérence et facilitant l'intégration dans la structure réglementaire générale qui met en œuvre l'approche intégralement systémique. Cependant, les champs d'application des règlements (CE) n° 2096/2005 et n° 1315/2007 sont différents (le règlement (CE) n° 2096/2005 s'applique uniquement à la certification des PSNA et le règlement (CE) n° 1315/2007 s'applique, quant à lui, à la supervision de la sécurité des PSNA et des organismes fournissant des services d'ATFM et d'ASM). Par conséquent, le transfert de dispositions entre les deux règlements risquait d'impliquer une suspension des exigences existantes relatives aux organismes fournissant des services d'ATFM et d'ASM tant que l'intégralité de l'ensemble des exigences relatives à ces organismes ne serait pas élaborée. Bien que, de l'avis de l'Agence, ce problème aurait pu facilement être résolu, là encore des décisions prises à des niveaux hiérarchiques supérieurs ont contraint l'Agence à reporter cette modification à la 2^e phase.

- vi. **Proposition d'amélioration des exigences relatives au personnel technique affecté à des tâches liées à la sécurité** prévues à l'article 9 et à l'article 3, paragraphe 3, de son annexe II. L'article 9 actuel exige des États membres qu'ils publient les règles de sécurité appropriées applicables au personnel technique exerçant des tâches opérationnelles liées à la sécurité. L'Agence entend mettre en place des exigences communes dans ce domaine, à l'issue d'une évaluation de l'adéquation et de la conformité au cadre réglementaire des travaux réalisés par EUROCONTROL pour développer des spécifications comprenant des systèmes de compétences et une évaluation des compétences du personnel technique de STA (PTSA) et tenant compte, également, des discussions en cours entre les parties concernées (PSNA et personnel technique). À cette fin, l'Agence, en s'appuyant sur les données fournies par certains experts issus des groupes de réglementation, a proposé une définition et des exigences imposant aux PSNA de mettre en œuvre une procédure en vue de définir les tâches liées à la sécurité et de mettre en place des exigences de formation prévoyant des systèmes de compétences, ainsi qu'une évaluation des compétences du personnel technique concerné. Toutefois, là encore, il n'a pas été possible pour l'Agence de mener ce travail à bien au cours du processus «accélééré», et cette action devra tenir une place prioritaire lors de la 2^e phase. Dans l'intervalle, et sans préjudice de la disposition liminaire 17 du règlement de base, il est important de souligner que, de l'avis de l'Agence, le législateur européen entendait transférer les compétences d'élaboration de règles de sécurité relatives au personnel technique dans l'Union européenne moyennant le règlement de base. En outre, l'Agence estime que le maintien de cette possibilité pourrait éventuellement rendre la tâche de l'Agence plus difficile lors de la deuxième phase, dans la mesure où les États membres pourront poursuivre le développement de nouvelles exigences nationales et alors même que l'Agence sera occupée à évaluer le système existant afin de proposer des règles applicables à l'ensemble de l'Europe. Néanmoins, étant donnée la prescription adressée à l'Agence, il a été décidé de ne pas proposer l'apport de changements à ces dispositions dans le cadre de la 1^{ère} phase.
- vii. De l'avis de l'Agence, le règlement (CE) n° 2096/2005 existant pourrait être amélioré en ce qui concerne les **responsabilités des PSNA** lors de l'affectation de certaines activités, comme par exemple les interventions de maintenance de certains équipements, à des **organismes sous-traitants**. Il existe certaines exigences dans le règlement (CE) n° 2096/2005 que les PSNA sont tenus de remplir, en ce qui concerne le personnel technique, lorsqu'ils ont recours à des entités dénommées «organismes d'exploitation sous-traitants». L'Agence est avisée du fait que les règlements existants tireraient parti d'une clarification de la définition des termes «organisme d'exploitation» (la définition actuelle pourrait être interprétée comme impliquant la possibilité pour ces organismes de fournir des services sans certification), du terme organisme «sous-traitant» et des

responsabilités, le cas échéant, des PSNA vis-à-vis de tiers (organismes sollicités par l'organisme lui-même directement sollicité par les PSNA). Les dispositions existantes feront l'objet d'une évaluation et d'un examen au cours de la 2^e phase.

16. Comme cela a déjà été expliqué précédemment, l'Agence considère les règlements proposés comme les premiers fondements d'une mise en œuvre de l'élargissement du système européen de réglementation de la sécurité aérienne au domaine de la GTA/des SNA. Les améliorations requises déjà identifiées auront pour effet, de l'avis de l'Agence, de renforcer le système et devront, à l'instar de la transposition des PEAS de l'OACI, tenir une place prioritaire lors de la 2^e phase de réglementation.
17. Il est également important de souligner qu'il existe des dispositions, au sein de l'article 8 ter du règlement de base, qui n'ont pas été mises en application en vertu de ces propositions de règlements. Parmi ces dispositions, il convient de noter, à titre d'exemple:
 - i. La mise en œuvre de l'article 8 ter, paragraphe 3, du règlement de base, évoquée dans les développements ci-dessus;
 - ii. La mise en œuvre de l'article 8 ter, paragraphes 4 et 5, du règlement de base. Les possibilités de mise en œuvre de ces dispositions feront l'objet d'une évaluation et d'un examen dans le cadre des tâches de réglementation incombant au groupe ATM.005.
 - iii. L'élaboration de mesures concernant les organismes fournissant des services de génération et de traitement de données, de formatage et de livraison de données aux responsables de la circulation aérienne générale à des fins de navigation aérienne sécurisée. L'évaluation et l'examen des possibilités de mise en application de ces dispositions en fonction des processus existants dans le système de l'AESA (lettres d'admission), selon les besoins, seront réalisés au cours de la 2^e phase.
18. Cette 2^e phase sera développée conformément aux procédures de réglementation de l'Agence.

b) Exigences relatives à la supervision de la sécurité dans la gestion du trafic aérien et les services de navigation aérienne

19. Comme énoncé plus haut, suite à la demande de la Commission européenne en faveur d'une transposition immédiate du règlement (CE) n° 1315/2007 de la Commission, l'Agence a transféré ce règlement vers une règle de mise en œuvre en vertu du règlement de base, qu'elle a assortie de l'introduction de changements nécessaires et de mises à jour techniques minimales. Les changements ci-après sont considérés comme nécessaires:
 - i. L'introduction des termes **«autorité compétente»** dans un nouvel article 3. Cette opération est requise pour la mise en œuvre des articles 8 ter et 22 bis du règlement de base. Conformément à cette disposition, la supervision des organismes dont l'établissement principal est situé dans un État membre doit être effectuée par l'autorité de surveillance nationale de cet État membre (visée à l'article 4 du règlement-cadre modifié par le règlement (CE) n° 1070/2009) ou par l'autorité ou les autorités désignées aux termes de l'accord conclu par les États membres concernés par les dispositions relatives aux BEAF, si cet accord dispose que l'autorité compétente est différente de l'ASN. La supervision d'un organisme situé hors du territoire des États membres mais fournissant des services dans l'espace aérien d'application du traité sur l'Union européenne sera réalisée par l'Agence. Des explications plus élaborées sont fournies ci-après, au point c) du présent chapitre.

- ii. La **définition d'un service paneuropéen**. Cette définition est requise pour la mise en œuvre de l'article 22 bis. Elle est destinée à clarifier l'identification des services paneuropéens.
- iii. L'adjonction de **références aux articles pertinents du règlement de base**. Comme exposé au point a) des présentes, ce projet de règlement reposera sur une base juridique double. Aussi, les références au règlement (CE) n° 550/2004 ont été complétées par l'adjonction de références aux articles pertinents du règlement de base.
- iv. Les **références aux autorités de surveillance nationales (ASN)** mentionnées à l'article 4 du règlement (CE) n° 549/2004 ont été **remplacées par** des références aux **autorités compétentes**. Comme indiqué plus haut, certaines parties prenantes ont exprimé leur inquiétude concernant le fondement juridique de l'Agence quant à l'exécution de certaines tâches en qualité d'autorité compétente et ont requis la caractérisation de l'autorité compétente dans certaines dispositions. Selon l'Agence, il n'est pas nécessaire de préciser ce point dans les règles de mise en œuvre et cela afin d'éviter de réitérer la description des tâches et des responsabilités déjà adoptées par le co-législateur européen dans le texte du règlement de base. Il y a lieu de considérer sur ce point, à titre d'exemple, le cas des directives de sécurité, prévues par l'ancien article 12 du règlement (CE) n° 1315/2007 (article 13 du règlement proposé). Dans ce cas précis, le terme ASN a simplement été remplacé par les termes «autorité compétente». L'Agence estime que l'article 8 ter du règlement de base exige l'autorisation de l'Agence pour émettre ces directives de sécurité. En réalité, les règles de mise en œuvre prévues à l'article 8 ter, paragraphe 6, point f), du règlement de base, doivent veiller à l'attribution de pouvoirs appropriés aux autorités revêtant des fonctions de supervision, afin que ces dernières puissent être en mesure de réagir face à des situations dangereuses susceptibles de survenir au cours de la fourniture de services de GTA/de SNA. En outre, l'élaboration des règles de mise en œuvre doit, autant que possible, prendre en compte les dispositions du règlement (CE) n° 1315/2007 de la Commission. Ces règles de mise en œuvre doivent donner compétence à l'Agence, en sa qualité d'autorité compétente, et par conséquent, l'autoriser à utiliser le mécanisme des directives de sécurité vis-à-vis des organismes/services qu'elle est chargée de superviser. Aussi, le règlement de base prévoit une base juridique appropriée permettant à l'Agence d'émettre des directives de sécurité au sens de l'article 12 du règlement (CE) n° 1315/2007.
- v. Les termes **organisme agréé** ont été **remplacés par** les termes **entité qualifiée**, en vertu de l'article 13 du règlement de base.
- vi. Les **dispositions liminaires** ont également été mises à jour de manière à rendre compte de la situation actuelle et de la mise en application du règlement de base, ainsi du fondement de la règle de mise en œuvre proposée et des futures phases supplémentaires.
- vii. L'introduction des **dispositions transitoires** pour le transfert, au bout de six mois, des fonctions de supervision de la sécurité entre l'/les autorité(s) compétente(s) concernée(s) et l'Agence, lorsque celle-ci est l'autorité compétente en application de l'article 22 bis du règlement de base (organismes fournissant des services dans l'espace aérien du territoire d'application du traité et dont l'établissement principal et le cas échéant, le siège social sont situés hors de ce territoire et organismes fournissant des services paneuropéens). L'Agence estime que six mois représentent un délai suffisant pour se préparer à endosser les responsabilités attribuées par le législateur aux termes du règlement de base.
- viii. L'introduction d'une **disposition d'abrogation** du règlement existant sous la forme d'un nouvel article 17. Cet article abroge le règlement (CE) n° 1315/2007 de la Commission et toutes les dispositions sont entièrement transposées dans la règle de mise en œuvre proposée.

20. Les modifications et mises à jour techniques minimales proposées précédemment sont réputées entrer dans le champ d'application des consignes fournies par la Commission européenne et entérinées par le comité du ciel unique (CCU) lors de leurs 33^e et 34^e assemblées. Lors de l'examen des dispositions existantes, l'Agence, sur le conseil des membres des groupes de réglementation ATM.001 et ATM.004, a identifié certains autres points nécessitant des améliorations. L'Agence estime que les propositions d'amélioration suivantes doivent être étudiées en priorité au cours de la deuxième phase du processus réglementaire, en parallèle avec la transposition des normes et pratiques recommandées de l'OACI:
- i. Mise en œuvre de **l'approche intégralement systémique concernant les exigences relatives aux autorités**. L'«approche intégralement systémique» a pour objet de simplifier les processus de certification et de supervision, ainsi que de réduire la charge des personnes et des organismes soumis à réglementation. L'approche intégralement systémique concernant les exigences relatives aux autorités vise également à harmoniser les processus de supervision applicables aux personnes, aux organismes, aux produits et aux pièces et équipements, ainsi qu'aux systèmes et aux éléments constitutifs. Les composantes du système aéronautique — produits, exploitants, équipages, aérodromes et GTA/SNA — au sol ou en vol, font partie d'un réseau unique. L'«approche intégralement systémique» a pour but d'éliminer le risque de lacunes et de doubles emplois en matière de sécurité. Elle cherche également à éviter les exigences contradictoires et la confusion des responsabilités. Les règlements doivent être interprétés et appliqués de façon normalisée. Ils doivent permettre le recours à des pratiques d'excellence. Les propositions de modification des exigences relatives aux autorités (Part-AR) élaborées dans le cadre des travaux de l'Agence concernant le 1^{er} élargissement du système de l'AESA (élargissement aux domaines de l'exploitation aérienne et de l'octroi de licences aux équipages), ainsi que la proposition de modification de la sous-partie AR.GEN (sous partie de Part-AR, applicable à toutes les autorités compétentes chargées de superviser tous les organismes d'aviation) doivent, en fonction des besoins, être développées sur la base des règles de mise en œuvre accélérée. Ainsi, une plus grande cohérence sera assurée et le processus de certification simplifié. Au cours de la 2^{ème} phase, toutes les exigences relatives aux autorités compétentes initialement incluses dans les projets de règlements pour la fourniture de services de navigation aérienne et l'octroi de licences aux contrôleurs de la circulation aérienne devront également être intégrées dans la même règle de mise en œuvre (Part-AR) pour assurer l'harmonisation des processus de supervision. Elles devront également être adaptées aux principes fondamentaux de l'Union européenne, en application des principes énoncés dans le règlement de base et relatifs à la supervision, la mise en application, l'échange d'informations entre les autorités compétentes et la reconnaissance mutuelle des certificats, à l'instar de l'initiative prise par l'Agence dans sa proposition exposée dans l'APM n° 2008-22.
 - ii. Les principes du **Programme de sécurité de l'État** préconisé par l'OACI devront également être intégrés à ces exigences. L'Agence a déjà amorcé ce travail en adaptant les dispositions initialement proposées dans l'APM n° 2008-22 et en mettant en œuvre un Programme européen de sécurité aérienne¹³.
 - iii. Les dispositions relatives à la **supervision de la sécurité des changements en matière de sécurité** apportés aux systèmes fonctionnels [anciens articles 8 et 9 du règlement (CE) n° 1315/2007] doivent être simplifiées, comme indiqué au point a) des présentes et intégrées dans le cadre réglementaire commun.

¹³ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/COMMS/easanews/EASA-Newsletter-issue-3.pdf.
http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/About_EASA/Manag_Board/2009/EASA%20MB%2003-2009%20Summary%20of%20Discussions%20MB%20Special%20Meeting.pdf.

- iv. Lesdites «**exigences non relatives à la sécurité**» applicables à la certification des organismes fournissant des services, ainsi qu'à leur identification. Ce sujet a fait l'objet d'une discussion avec les experts des groupes de réglementation lors de leurs réunions de travail et leurs assemblées extraordinaires. Lors de la 34^e assemblée du CCU, il a été décidé que la Commission européenne soumettrait une proposition au CCU concernant les modalités de gestion des «exigences non relatives à la sécurité».

La nécessité d'harmoniser autant que possible la terminologie, de manière à libeller les actes des autorités compétentes de sorte qu'elles soient en mesure de réagir rapidement face à des situations dangereuses. Si dans l'article 13 du projet de règlement proposé dans le présent avis (ancien article 12 du règlement (CE) n° 1315/2007), les termes utilisés sont «directives de sécurité», il reste que les termes utilisés dans l'APM n° 2008-22 de l'AESA sont les termes de l'OACI «informations de sécurité obligatoires». En outre, les termes «directive de sécurité» ont été proposés par l'Agence dans l'APM n° 2009-0¹⁴ de l'AESA afin de renvoyer aux mesures que l'Agence pourra être autorisée à mettre en place pour répondre aux exigences de navigabilité rétroactives relatives aux exploitations (augmentant ainsi le niveau de sécurité), ainsi que pour autoriser le comblement des lacunes identifiées dans les éléments constitutifs des données d'adéquation opérationnelle des aéronefs. L'analyse des termes à utiliser dans chaque cas sera pleinement effectuée lors de la 2^e phase.

21. Les propositions susmentionnées, ainsi que la transposition des PEAS de l'OACI devront être étudiées en priorité lors de la 2^e phase de l'Agence, comme indiqué précédemment. Les règlements proposés constitueront le point de départ de l'examen de l'Agence au cours de la 2^e phase.

c) *L'Agence en tant qu'autorité compétente en application de l'article 22 bis du règlement de base et explication détaillée de l'article 3 du projet de règles de mise en œuvre*

22. Le principe de séparation entre le règlement relatif à la sécurité et les fonctions opérationnelles (obligation pour les PSNA d'obtenir la certification et les certificats normalement délivrés par les ASN) a été maintenu par le co-législateur européen en 2009, lors de l'adoption de l'ensemble CUE II, ainsi que lors de l'adoption de l'élargissement du mandat à la GTA/aux SNA. Par conséquent, il ne fait aucun doute que l'ASN désignée ou mise en place par un État membre représente l'autorité compétente pour assurer la certification et la supervision des PSNA dont l'établissement principal et le cas échéant, le siège social, sont situés dans ce même État membre. Il en va logiquement de même pour les motifs auxiliaires et indirects. Tel est le cas instauré dans l'article 3, point a), des règles de mise en œuvre proposées dans le présent avis.
23. En outre, le CUE I introduisait le concept de blocs d'espace aérien fonctionnel (BEAF), englobant l'espace aérien situé au-dessus de plusieurs États membres. En ce qui concerne les BEAF qui s'étendent sur l'espace aérien sous la responsabilité de plusieurs États membres, le co-législateur européen a déclaré que les États membres concernés sont tenus de conclure un accord relatif à la supervision des PSNA fournissant des services se rapportant à ce BEAF. Cette disposition a été à nouveau confirmée lors de l'adoption du CUE II. De nombreuses solutions existent pour mettre ce principe en application, comme par exemple la désignation d'une ASN unique chargée de la supervision de la sécurité de tous les PSNA fournissant des services au sein d'un BEAF, le maintien du principe de ressort territorial pour les différents PSNA actifs dans le BEAF ou la désignation de plusieurs ASN (chacune étant responsable d'un seul type de service spécifique). Les règles de mise en œuvre proposées par l'Agence ne doivent pas restreindre les dispositions du CUE existantes qui autorisent les États membres à choisir

¹⁴ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202009-01.pdf

les dispositions applicables à la supervision de la sécurité des PSNA fournissant des services dans un BEAF. Aussi, l'article 3, point b) proposé renvoie à cet accord conclu entre les États membres concernés par le BEAF puisque, si l'on s'appuie sur le règlement (CE) n° 550/2004, l'accord conclu entre les États membres peut également inclure une affectation bien délimitée des responsabilités concernant les tâches de supervision.

24. Le règlement (CE) n° 550/2004 permet la certification des PSNA fournissant des services «groupés» (par exemple, un prestataire de services de CTA en route fournissant également un service de CTA en tour de contrôle dans les aérodromes, de SIV, de communication, de navigation ou d'autres SNA), mais également des services «dégrouvés» (par exemple un exploitant d'aérodrome fournissant directement des services en tour de contrôle sur son site ou un prestataire fournissant uniquement des signaux de radioguidage). Cette possibilité a déjà été largement utilisée: le rapport d'EUROCONTROL sur la mise en œuvre du CUE ¹⁵ publié en juin 2009, faisait état de 212 PSNA certifiés, soit un nombre bien plus important que le nombre d'États membres de l'UE. Ce chiffre ne serait naturellement pas réalisable sans le «dégroupage» de certains SNA opérés par les principaux prestataires de contrôle du trafic aérien (PCTA). Bientôt, les organismes SESAR et NEXTGEN pourraient proposer d'importantes innovations en matière de GTA/SNA, en particulier dans le domaine de l'échange d'informations numériques et la nécessité sous-jacente d'instaurer un réseau de communication. SESAR, plus particulièrement, se propose d'utiliser non seulement les liaisons mobiles de communication des données des faisceaux hertziens à visibilité directe, mais également les communications mobiles aéronautiques satellitaires. Rien n'empêche un prestataire de services de communication satellitaire de fournir ses services dans l'espace aérien du territoire d'application du traité sur l'Union européenne, alors que son siège social est situé hors du territoire des États membres. Il peut exister d'autres exemples, notamment en rapport avec les concepteurs de procédures relatives aux instruments ou les fournisseurs de données destinées aux systèmes de gestion de vol.
25. L'article 22 bis, point b), du règlement de base exige de l'Agence qu'elle assume la responsabilité de la délivrance des certificats et des autorisations aux organismes situés hors du territoire faisant l'objet des dispositions du traité sur l'Union européenne, mais fournissant des services dans l'espace aérien du territoire d'application de ce dernier. Par conséquent, l'Agence sera l'autorité compétente chargée de la délivrance des certificats des organismes concernés par ce cas de figure. Les règles de mise en œuvre proposées doivent être conformes aux éléments précités, justifiant ainsi de l'article 3, point c) des règles de mise en œuvre proposées.
26. Dans sa communication de novembre 2008 ¹⁶, annonçant la 2^e prolongation du mandat de l'Agence, la Commission européenne a constaté, avec le développement des nouvelles technologies, l'émergence de prestataires de services en activité sur l'ensemble du continent, voire au-delà de ses frontières. Déjà, le regroupement des prestataires du système EGNOS ¹⁷ et du futur exploitant du système Galileo ¹⁸ dans le domaine de la navigation satellitaire, l'EAD ¹⁹, les services de communication tels qu'ARINC et SITA ²⁰, en sont quelques exemples. Les règles communes européennes doivent rendre possible la garantie d'une certification systématique et coordonnée de ces nouveaux types d'organismes.

¹⁵ http://www.eurocontrol.int/lssip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0578:FIN:EN:DOC>.

¹⁷ EGNOS: European Geostationary Navigation and Overlay Service (Système européen de navigation par recouvrement géostationnaire).

¹⁸ Galileo est le système européen de navigation par satellite.

¹⁹ EAD: base de données européenne d'information.

²⁰ ARINC et SITA: Aeronautical Radio Inc. et la Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques commercialisent des services de communication destinés au secteur de l'aviation.

27. Le co-législateur européen a déclaré [article 22 bis, point c), du règlement de base] que l'Agence serait chargée de délivrer et de renouveler les certificats des organismes fournissant des services paneuropéens de GTA/SNA. L'article 3, point d) proposé ne fait que rendre compte, au niveau des règles de mise en œuvre, de la décision déjà prise par le co-législateur européen.
28. Comme indiqué précédemment, la question de la couverture, par un certificat délivré par l'Agence, des seules exigences de «sécurité» applicables aux PSNA paneuropéens ou de «toutes» les exigences (soit les exigences de «sécurité», ainsi que les exigences dites «non relatives à la sécurité» ou les dispositions n'ayant pas un «impact direct sur la sécurité») subsiste en ce qui concerne la certification. S'il a été arrêté que la Commission européenne soumettrait une proposition au CCU concernant la question des exigences «non relatives à la sécurité» de la certification, de l'avis de l'Agence, un PSNA devra toutefois être détenteur d'un certificat unique justifiant du respect de toutes les exigences juridiques applicables et cela pour les raisons suivantes:
- La division du rôle de supervision entre l'Agence et une ASN donnera lieu à un double processus de certification, ou encore à une attribution mal définie des responsabilités, soit une charge difficile à supporter pour les organismes soumis à réglementation;
 - Une telle charge serait contraire aux termes de l'article 2, paragraphe 2, point c), du règlement de base, qui exige de l'Agence qu'elle promeuve l'efficacité dans les processus réglementaires et de certification et qu'elle évite le double emploi entre le niveau national et le niveau européen;
 - Le règlement de base ne limite pas la certification à la seule certification relative à la sécurité (le terme certification défini à l'article 3 du règlement de base désigne *«toute forme de reconnaissance attestant qu'un produit, des pièces et équipements, un organisme ou une personne satisfait aux exigences applicables, et notamment aux dispositions du présent règlement et de ses règles de mise en œuvre, ainsi que la délivrance du certificat correspondant qui atteste cette conformité»*);
 - L'article 22 ter du règlement de base ne limite aucunement le champ d'application ni le contenu des certificats délivrés par l'Agence, qui doivent couvrir ainsi l'éventail complet des exigences applicables;
 - La séparation entre les exigences de «sécurité» et les exigences «non relatives à la sécurité» est, dans une certaine mesure, arbitraire et nécessiterait une consultation approfondie.
29. De l'avis de l'Agence, la division des responsabilités de supervision concernant les aspects liés à la «sécurité» et «non relatifs à la sécurité» de la certification d'un organisme entre différentes autorités compétentes porterait atteinte à l'objectif du co-législateur européen et ne constitue pas une exigence juridique. En outre, une telle décision serait réputée contraire aux objectifs du règlement de base, qui exige une centralisation de la certification et des activités de supervision de certains prestataires de services.
30. Enfin et comme cela a d'ores et déjà été évoqué précédemment, la Commission européenne produira une proposition législative finale concernant les modalités de gestion des dispositions dites «non relatives à la sécurité».

IV. Évaluation de l'impact réglementaire

31. Toute évaluation de l'impact réglementaire (EIR) a pour objet d'évaluer les impacts et les conséquences des règles et des exigences proposées. Cette évaluation aurait donc pour but d'assister le processus de prise de décision (par exemple, parmi toutes les options réglementaires possibles, comment choisir celle qui aura le moins d'impact général sur les personnes/organismes soumis à réglementation) concernant la mise en œuvre du règlement de base.

32. L'objet et la méthodologie de l'EIR ont été exposés dans plusieurs documents et notamment dans l'EIR concernant l'élargissement du ressort de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) à la réglementation de la gestion du trafic aérien et aux services de navigation aérienne (GTA/SNA).
33. Pour les raisons déjà indiquées au chapitre III, le présent avis comporte un ensemble de règles de mise en œuvre reproduites à partir des règlements relatifs au CUE et notamment le règlement (CE) n° 2096/2005 et le règlement (CE) n° 1315/2007. Aucune proposition de modification du contenu de ces règlements ne saurait justifier une analyse supplémentaire dans le contexte d'une EIR. Les modifications minimales proposées mettant en application le règlement de base ne prévoient aucune alternative ou quelque autre option que ce soit justifiant une étude supplémentaire.
34. Par conséquent, aucune EIR n'a été entreprise. Toujours est-il que l'Agence tient à souligner qu'il existe certaines données pertinentes relatives à la population concernée qui présentent un intérêt certain dans le contexte de ce nouvel ensemble de règles. Ces données sont contenues dans le rapport d'EUROCONTROL relatif à la mise en application de la législation du CUE ²¹, qui fait état de plusieurs organismes et personnes exerçant dans le domaine de la GTA/des SNA au sein des États membres de l'Union européenne, en Norvège et en Suisse.
35. Dans son rapport 2008 ²², EUROCONTROL mettait en évidence certains problèmes paneuropéens nécessitant une prise de mesures au niveau européen:
- Absence de dispositions relatives à la supervision de la sécurité des services d'ATFM et d'ASM par les ASN, notamment dans le cas des éléments d'ATFM soumis à une gestion centrale confiée à la CFMU;
 - Absence de formalisation des dispositions relatives à la supervision de la sécurité concernant les situations transfrontalières;
 - Mise en œuvre insuffisante, de la part des ASN, de la supervision de la sécurité des changements, ce qui revêt une grande importance en ce qui concerne la validation de nouveaux systèmes et des changements apportés aux systèmes existants;
 - Absence d'indication de mesures d'application des lois en cas de violation des règlements relatifs au CUE par les prestataires certifiés, conformément aux exigences des règlements pertinents relatifs au CUE;
 - De manière générale, on note des problèmes relatifs au double emploi des règlements, au développement d'une culture juste et à la disponibilité des ressources, en particulier du personnel d'audit qualifié.
36. Dans son rapport 2009, EUROCONTROL soulignait que le bilan de ce secteur, en termes d'accidents et d'incidents, démontre encore une fois que les risques majeurs sont identifiés et correctement atténués. Toutefois, dans un certain nombre de cas, les niveaux existants de ressources et de compétences restent insuffisants pour exercer les responsabilités de sécurité dans toute la mesure requise pour contribuer à une amélioration de cette dernière.
37. S'il peut être conclu qu'il n'existe aucun risque immédiat dans le domaine de la GTA/des SNA, il subsiste néanmoins de nombreux aspects à aborder et à résoudre. La supervision, la surveillance et l'application des lois restent des domaines à améliorer et la mise en œuvre des mesures de sécurité relatives à la GTA/aux SNA demeure peu homogène. L'EIR portant sur l'élargissement du système de l'AESA à la réglementation de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne (GTA/SNA) en a déjà fait le constat et la présente analyse confirme la nécessité de prendre des mesures appropriées. Cela implique principalement de viser une réglementation bien délimitée, ainsi qu'une

²¹ www.eurocontrol.int/Issip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

²² http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/report/srcdoc44_e1.0.pdf.

mise en œuvre et une supervision homogènes. Lors de la 2^e phase de la mise en œuvre, ces questions feront l'objet d'une évaluation et d'un examen plus poussés.

V. Conclusions

38. L'Agence a rédigé le présent avis en réponse à la demande de la Commission européenne et du comité du ciel unique (CCU) concernant la mise en œuvre d'un élargissement du système européen de réglementation de la sécurité aérienne à la GTA/aux SNA lors de la première du processus «accéléré». Ce faisant, l'Agence a pris soin de mettre en exergue les conseils fournis au cours du processus par la Commission, le CCU et le conseil d'administration de l'AESA, ainsi que par toutes les parties prenantes concernées.
39. L'Agence est convaincue de ce que ce processus «accéléré» profitera rapidement au système de réglementation de la sécurité et cela de la façon suivante:
- L'Agence pourra élaborer des moyens acceptables de mise en conformité, ainsi que des spécifications de certification dont l'utilisation facilitera le respect des règles et fournira la proportionnalité et la subsidiarité requises. Cela implique également le recours aux meilleures pratiques du secteur;
 - Les nouvelles règles en place permettront à l'Agence de mettre en œuvre ses inspections de normalisation aux fins de veiller à l'application sécurisée et homogène des règles communes et d'assister les autorités dans leur rôle de supervision de la sécurité;
 - L'Agence deviendra l'autorité compétente pour les tâches qui lui incomberont en vertu de la loi — vis-à-vis des PSNA paneuropéens et non membres de l'UE, ainsi que des organismes de formation des ACTA non européens;
 - D'autres éléments du système européen de la sécurité aérienne — comme par exemple les accords de coopération internationale, ainsi que les mesures d'application des lois exposées dans le règlement de base — viendraient également s'appliquer à ce domaine;
 - Permettre à l'Agence de participer, moyennant diverses mesures réglementaires, à la mise en œuvre du CUE II, y compris en particulier par l'appui des dispositions relatives aux BEAF et la supervision de la sécurité des fonctions de gestion du réseau de GTA, ainsi que de fournir l'aide requise pour faciliter la mise en œuvre du programme SESAR.
40. L'Agence recommande à la Commission d'amorcer le processus exécutif d'adoption du projet de règles de mise en œuvre en s'appuyant sur le présent avis, ainsi que de modifier en conséquence la législation existante applicable au ciel unique européen, afin d'éviter le double emploi des règlements et l'apparition d'exigences contradictoires.

À Cologne, le 28 mai 2010

P. GOUDOU

Directeur exécutif