



AVIS N° 1/2008

DE L'AGENCE EUROPEENNE DE LA SECURITE AERIENNE

du 15 avril 2008

en vue de la modification du règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE

«Extension du système de l'EASA à la réglementation de la gestion de la circulation aérienne et des services de navigation aérienne (ATM/ANS)»

I. Généralités

1. En adoptant le règlement (CE) n° 1592/2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne¹ («le règlement de base»), le législateur communautaire avait invité la Commission à présenter dans les plus brefs délais² des propositions appropriées en vue d'étendre son champ d'application aux opérations aériennes et à l'octroi de licences pour les équipages de conduite. Le législateur communautaire anticipait également l'application future du règlement de base et l'établissement d'exigences essentielles applicables à d'autres domaines de la sécurité de l'aviation civile, sur la base de propositions législatives ultérieures³. Dès lors, en présentant sa proposition en vue de la première extension des compétences de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA) aux opérations aériennes, à l'octroi de licences pour les équipages de conduite et à la sécurité des aéronefs de pays tiers, la Commission a également annoncé⁴ son intention d'élargir progressivement ces compétences à la sécurité et à l'interopérabilité des aéroports/aérodromes ainsi qu'aux services de navigation aérienne (ANS) et à la gestion de la circulation aérienne (ATM) en vue de parvenir à une «approche globale du système».
2. Le règlement de base⁵ définit comme l'une des tâches de l'Agence, la fourniture à la Commission du soutien technique nécessaire et l'élaboration et l'adoption d'avis sur la base desquels la Commission fondera ses propres propositions législatives concernant la sécurité de l'aviation civile⁶. Le présent avis a été élaboré sur cette base. L'Agence soumet donc son avis à la Commission afin de remplir les engagements énoncés dans la communication COM(2005) 578 final du 15 novembre 2005 en ce qui concerne la réglementation de la sécurité de la gestion de la circulation aérienne et des services de navigation aérienne (ATM/ANS).
3. Le présent avis a été adopté conformément à la procédure définie par le conseil d'administration de l'Agence⁷, en application des dispositions de l'article 19 du règlement de base. Cependant, le calendrier législatif de la Commission exigeait que l'Agence réduise les délais de consultation et de réponse visés dans cette procédure.
4. Le présent avis comprend un mémoire expliquant les points de vue de l'Agence sur la politique qui sous-tend la réglementation de la sécurité des services ATM/ANS au niveau communautaire et suggère les modifications à apporter au règlement de base en vue de la mise en œuvre de la politique proposée. L'avis s'accompagne d'une nouvelle annexe au règlement de base contenant les exigences essentielles pour la

¹ Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne (JO n° L 240 du 7.09.2002, p. 1), remplacé par le règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des 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 (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO n° L 79 du 19.03.2008, p. 1).

² Article 7 du règlement (CE) n° 1592/2002.

³ Considérants 2 et 23 du règlement (CE) n° 1592/2002.

⁴ Communication COM(2005) 578 final du 15 novembre 2005, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - «L'extension des missions de l'Agence européenne de la sécurité aérienne – Un agenda pour 2010».

⁵ Dorénavant, l'expression «règlement de base» fera référence au règlement n° (CE) 216/2008 récemment adopté, tel qu'il est cité à la note en bas de page n° 1.

⁶ Article 19, paragraphe 1, du règlement de base.

⁷ Décision du conseil d'administration concernant la procédure à suivre par l'Agence pour l'adoption d'avis, de spécifications de certification et de documents d'orientation («procédure réglementaire»), MB/08/2007, du 13 juin 2007.

sécurité et l'interopérabilité des services ATM/ANS et d'une évaluation d'impact réglementaire (RIA).

II. Consultation

a. Avis de proposition de modification (NPA) 2007-16

5. Un document de consultation (NPA 2007-16)⁸ a été publié sur le site Internet de l'Agence le 30 novembre 2007 et proposait une approche visant à intégrer les services de navigation aérienne et la gestion de la circulation aérienne dans le système EASA.
6. Dans ce document, l'Agence expliquait le cadre institutionnel mis en place par le règlement de base pour la réglementation d'autres aspects de la sécurité de l'aviation civile, qui s'appliquerait également aux systèmes ATM/ANS si l'extension envisagée était adoptée par le législateur. Dans ce contexte, l'Agence a présenté un projet d'exigences essentielles, qui définiront les objectifs de sécurité imposés par le législateur et prévoiront la transposition des obligations imposées aux États membres par l'OACI au niveau communautaire. Ces exigences essentielles serviront ensuite de base aux règles de mise en oeuvre qui refléteront plus en détail les obligations des personnes qu'elles visent, tout en tenant compte des normes et pratiques recommandées applicables de l'OACI (SARP).
7. L'avis de proposition de modification contenait également des suggestions de l'Agence sur les principes de base qui doivent régir la réglementation sur la sécurité des services ATM/ANS. À cet effet, il demandait aussi l'avis des parties prenantes sur une série de points pour lesquels l'Agence avait besoin de contributions afin de définir une politique suffisamment consensuelle sur laquelle fonder son avis.

b. Document de réponse aux commentaires (CRD)

8. Le NPA a suscité un intérêt considérable des parties prenantes et, à la date de clôture de la consultation, le 21 janvier 2008, l'Agence avait reçu 1 860 commentaires émanant d'autorités nationales, d'organisations professionnelles et d'entreprises privées. Tous les commentaires reçus ont fait l'objet d'un accusé de réception et ont été intégrés dans un document de réponse aux commentaires (CRD), publié sur le site Internet de l'Agence le 18 mars 2008. Ce CRD contient la liste de toutes les personnes et/ou organisations ayant formulé des commentaires et des réponses aux questions de l'Agence.
9. Ces résultats ont permis de conclure que la consultation constituait une base solide sur laquelle l'Agence pouvait s'appuyer pour préparer les étapes suivantes de sa procédure réglementaire. Il était également évident que les commentaires, dans leur ensemble, dégageaient un large consensus sur l'approche globale du système de réglementation de la sécurité, couvrant tous les domaines de l'aviation, et étaient favorables à l'idée d'utiliser le système EASA pour y parvenir. Tenant compte de la consultation, le CRD présente donc les conclusions initiales de l'Agence sur la manière dont le projet d'exigences essentielles doit être modifié et dont les principes de base de la réglementation relative à la sécurité des services ATM/ANS doivent être énoncés dans le règlement de base étendu. Ces conclusions initiales ont ensuite été finalisées pour aboutir au présent avis.

⁸ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf

10. Néanmoins, la consultation a mis en évidence le fait que nombre de parties prenantes étaient désorientées par l'approche proposée par le NPA, étant donné qu'elles pensaient que le rôle réglementaire de l'Agence en matière de sécurité serait inscrit dans les règlements relatifs au ciel unique européen, plutôt que de transférer l'ensemble de la réglementation sur la sécurité des services ATM/ANS dans le système EASA. En outre, les réponses aux questions sur le caractère réglementaire ou de prestation de service de l'adoption des concepts d'exploitation et de gestion de l'espace aérien et des courants de trafic aérien n'ont pas été suffisamment claires pour permettre à l'Agence d'en tirer des conclusions à ce stade. Par conséquent et afin d'étayer son avis final, l'Agence a entrepris d'analyser d'autres alternatives possibles dans le cadre de l'évaluation d'impact réglementaire, qui sera joint à ses avis.

c. Réactions au CRD

11. L'Agence a reçu 100 réactions émanant de 18 parties prenantes: dix autorités, quatre associations professionnelles, trois prestataires de services et un représentant de l'industrie. Cela représente un peu moins de 20 % des parties prenantes qui avaient répondu au NPA. Ce chiffre traduit le taux de réaction habituel aux CRD de l'Agence. La plupart des réactions visaient à clarifier les commentaires formulés sur le NPA lorsque leurs auteurs pensaient qu'ils avaient été mal compris. L'Agence a cherché à savoir si ces malentendus étaient susceptibles de modifier les conclusions provisoires énoncées dans le CRD et, lorsque tel était le cas, cet élément a été pris en compte dans le présent avis. De même, certaines réactions proposaient des améliorations au projet d'exigences essentielles, que l'Agence a accueillies favorablement et a utilisées pour améliorer son document final joint en annexe. Plusieurs réactions demandaient à l'Agence de préciser son avis sur certains aspects de ses propositions. C'est notamment le cas de réactions provenant de certaines organisations professionnelles, qui insistent sur la criticité de la sécurité des activités de leurs membres. L'Agence s'est efforcée de rendre ce document et ses annexes aussi clairs que possible.

12. De nombreuses parties prenantes ont une nouvelle fois fait part de leur frustration en raison du délai de consultation réduit et du bref laps de temps disponible pour analyser un CRD assez volumineux. L'Agence ne peut que souligner une fois encore que le calendrier serré avait pour but d'aider la Commission à respecter son propre calendrier législatif. Elle insiste également sur le fait que l'objectif de l'action considérée se limite à transférer certains aspects de la réglementation des ATM/ANS du ciel unique européen dans le système EASA; cette démarche fait suite à un large débat ouvert, qui a abouti à la conclusion que cette action était soutenue par une nette majorité de parties prenantes. Dans ce contexte, ainsi que le soulignait le NPA et le CRD, l'Agence entend assurer une transition sans heurt, en recourant aux règles et procédures mises en place dans le cadre du ciel unique européen. Dans la mesure où les procédures législatives communautaires et la procédure réglementaire de l'Agence seront suivies, les parties prenantes auront encore largement l'occasion de vérifier ce qui se passe réellement, tant en ce qui concerne la modification du règlement de base que l'adoption de ses règles de mise en oeuvre.

13. Certaines parties prenantes ont également formulé des commentaires généraux sur le fait que le volume de commentaires classés comme «notés» par l'Agence était très important et se demandaient si cela signifiait que l'Agence n'en tiendrait pas compte dans la préparation de son avis. À cet égard, l'Agence tient à préciser qu'elle a utilisé la réponse «noté» pour indiquer que le commentaire n'était pas de nature à affecter la portée ou le contenu de l'avis considéré. Par conséquent, «noté» ne signifie pas que l'Agence est d'accord ou n'est pas d'accord avec le commentaire, mais uniquement qu'elle ne voit pas de contradiction entre ce qu'elle envisage de faire et ce que le commentaire suggère.

14. Enfin, peu de réactions font apparaître des malentendus sur ce qu'est une fonction réglementaire. Une partie prenante a, notamment, indiqué que la gestion des courants de trafic aérien (ATFM) est une fonction réglementaire et devrait donc être réglementée. Pour éviter toute confusion, l'Agence juge utile de préciser qu'à ses yeux, une fonction réglementaire concerne l'exercice de pouvoirs publics et ne peut dès lors pas être confiée à des prestataires de services et que ces tâches réglementaires doivent être assumées par des organismes publics dans les conditions fixées par le législateur lorsqu'il définit leur mandat. En conséquence, ces organismes sont des autorités réglementaires et non des personnes soumises à la réglementation.
15. En conclusion et compte tenu des commentaires sur le NPA et des réactions à son CRD, l'Agence a adopté le présent avis qui reflète, selon elle, le point de vue de la majorité des parties prenantes sur les conditions dans lesquelles la sécurité et certains aspects de l'interopérabilité des services ATM/ANS doivent être réglementés dans le système EASA, en étroite coordination avec le cadre du ciel unique européen et en prenant appui sur celui-ci.

III. Contenu de l'avis de l'Agence

Généralités

16. Sur la base de sa compréhension des recommandations du groupe de haut niveau sur l'avenir de la réglementation aérienne institué par le Vice-président de la Commission, M. Barrot, et des conclusions de l'évaluation d'impact présentée dans la communication de la Commission visée au paragraphe 2 ci-dessus, le NPA de l'Agence partait de l'hypothèse que l'extension du système EASA à la réglementation de la sécurité des services ATM/ANS devait se faire en utilisant le système EASA tel qu'il a été mis en place par le règlement de base et décrit plus en détail dans ce NPA. En d'autres termes, l'approche globale du système s'appliquerait à la réglementation de la sécurité plutôt qu'à la réglementation des services ATM/ANS. Dans ce contexte, l'approche globale du système en matière de sécurité doit être comprise comme signifiant que tous les éléments de la chaîne de la sécurité aérienne doivent être analysés de manière centralisée, en particulier les interfaces, de sorte que chaque intervenant dans la chaîne de sécurité sache quelles sont les mesures d'atténuation des risques qu'il doit prendre afin de limiter non seulement sa propre contribution aux risques, mais également le niveau global d'exposition. En effet, l'addition de comportements de sécurité ne suffit pas en soi à créer un système global sûr.
17. Cela représente très certainement un écart significatif par rapport à la logique qui sous-tend le concept de ciel unique européen, lequel aborde simultanément les divers aspects d'une réglementation. De ce fait, la capacité, les performances économiques, l'interopérabilité des systèmes ATM/ANS et de leurs composants, l'interopérabilité air/sol, la sécurité, la protection de l'environnement et d'autres aspects de la réglementation sont intimement liés à la fois dans les règles applicables et dans les processus de certification. Cette vision de l'approche globale du système est le reflet de la pratique traditionnelle dans ce domaine où, jusqu'il y a peu, même les fonctions réglementaires et de prestation de services étaient considérées comme les deux faces d'une même médaille. L'objectif premier est de soutenir une approche globale du système afin d'améliorer la performance globale du système ATM, notamment en ce qui concerne la capacité et les performances économiques. Cela présente également plusieurs avantages, dans la mesure où cette approche permet d'intégrer dans un seul agrément toutes les obligations réglementaires des personnes soumises à la réglementation, comme si la licence du transporteur aérien couvrait tout à la fois la sécurité, les obligations financières et d'assurance et la désignation.

18. Toutefois, l'approche du ciel unique européen présente certains inconvénients, en ce sens que la manière dont se déroule l'arbitrage entre la sécurité et d'autres objectifs n'est pas claire. C'est la raison pour laquelle il est désormais largement admis que la réglementation de la sécurité doit être séparée de la réglementation des performances économiques. La recommandation n° 1 du groupe de haut niveau rappelle ce principe: «... et faire en sorte que les activités de réglementation de la sécurité soient menées en toute indépendance par rapport à d'autres formes de réglementation». Elle peut aussi être considérée comme un obstacle au dégroupage des composants éligibles du système ATM dans la mesure où elle fait du prestataire final des services de contrôle de la circulation aérienne le décideur ultime du niveau de sécurité à l'intérieur de l'espace aérien dans lequel il exerce son monopole. Ces raisons expliquent, notamment, pourquoi cette approche n'a pas été retenue dans les autres domaines de la réglementation aérienne, qui a évolué au fil du temps dans le sens de l'approche systémique globale de la sécurité qui sous-tend le système EASA. Il en résulte des incohérences par rapport au cadre réglementaire applicable aux autres acteurs de la chaîne de sécurité ATM, comme les usagers de l'espace aérien, en ce compris les pilotes et les exploitants, et les fabricants de matériel embarqué, dont la conformité par rapport à de nombreuses exigences ATM (équipage, procédures, interopérabilité sol/air, performance du matériel, ...) est assurée en recourant au système EASA, comme l'exige le principe de l'OACI qui fait peser la responsabilité sur l'État d'immatriculation. Ceci peut donc conduire, comme on l'a vu dans le contexte du ciel unique européen, à une double réglementation en cas de non-respect des principes de l'OACI en la matière.
19. Pour faire avancer la discussion, l'Agence a analysé les avantages et les inconvénients des deux options dans l'évaluation d'impact réglementaire qu'elle est tenue de joindre à ses avis pour les étayer. La conclusion de l'annexe 2 considère l'extension du système EASA comme la meilleure solution en termes de sécurité et d'efficacité réglementaire. Il s'agit effectivement de la solution la moins chère et la plus appropriée pour limiter la certification aux aspects liés à la sécurité, comme le recommandait le groupe de haut niveau sur l'avenir de la réglementation aérienne en Europe. En outre, son faible impact social peut aisément être atténué.
20. Il va de soi que ce choix a des effets sur la nécessité d'articuler correctement le règlement de base étendu et ses futures règles de mise en œuvre avec les règlements sur le ciel unique européen et leurs modalités d'application. Les difficultés de la branche seraient accrues si elle devait se conformer à des exigences de sécurité au titre de deux systèmes découlant d'un double processus réglementaire. Dans la situation actuelle, il n'est toutefois pas possible d'identifier avec précision les dispositions des règlements sur le ciel unique européen qui devront être modifiées lorsque le règlement de base étendu entrera en vigueur, pas plus que celles qui seront affectées par ses règles de mise en œuvre. Par ailleurs, l'Agence n'est pas habilitée à faire des propositions en rapport avec les règlements sur le ciel unique européen. Une coordination adéquate devra être instaurée en temps utile afin d'opérer les ajustements nécessaires. Une option flexible serait que le législateur confère à la Commission le pouvoir de procéder aux ajustements nécessaires au cas par cas. Une autre option serait que l'analyse de l'impact de l'adoption du règlement de base étendu ait lieu à la fin de la législature afin de mentionner dans son avant-dernier article les dispositions relatives au ciel unique européen qui doivent être abrogées ou modifiées.
21. Dans ce contexte, l'Agence réitère son affirmation maintes fois répétée, à savoir que toute future règle de mise en œuvre de l'EASA reposera sur les dispositions existantes du ciel unique européen à ce moment et, en particulier, sur les exigences réglementaires de sécurité d'EUROCONTROL (ESARR) transposées. À cet égard, des mécanismes de transition seront mis en place afin d'assurer la continuité des agréments déjà octroyés selon les règles du ciel unique européen. Il existe de

nombreux exemples d'incorporation de dispositions antérieures dans la transposition de règles nationales aux règles de l'EASA, qui ont permis une transition sans heurt et sans charge supplémentaire pour le secteur. Parallèlement, la cohérence entre le système EASA et celui du ciel unique européen devra être garantie en tenant compte des recommandations du groupe ad hoc sur la double réglementation⁹. En effet, il est possible de concevoir des procédures qui prévoient des exigences et des procédures de certification harmonisées afin d'éviter la multiplication des évaluations de conformité. L'Agence travaille actuellement à la rationalisation des agréments des organisations dans le cadre de l'extension du système EASA aux opérations aériennes et de la mise en œuvre des normes et pratiques recommandées de l'OACI en matière de systèmes de gestion de la sécurité. Ce travail sera mis à profit lors de l'élaboration des futures règles de mise en œuvre destinées aux aéroports et aux prestataires de services ATM/ANS.

Objectifs de sécurité

22. Comme l'expliquait le NPA, la législation communautaire précisera les objectifs que le législateur cherche à atteindre par une action commune au niveau communautaire. Elle indiquera ce que les personnes soumises à la réglementation et les autorités exécutives devront faire pour se conformer à leurs obligations et fournira les outils nécessaires au contrôle politique et judiciaire de leurs actes. L'expérience a montré dans les autres domaines de l'aviation que la transposition fondée sur les normes et pratiques recommandées par l'OACI ne constituait pas une solution satisfaisante, dans la mesure où ces normes et pratiques étaient, à l'origine, destinées à garantir la libre circulation des usagers de l'espace aérien. Elles mêlent donc la sécurité et d'autres exigences – interopérabilité et exigences administratives -, ce qui empêche de suivre une approche de la réglementation de la sécurité fondée sur la performance. En conséquence, l'Agence est d'avis que les exigences essentielles spécifiques à la sécurité doivent être adoptées par le législateur en tant qu'annexe supplémentaire au règlement de base.

Contenu des exigences essentielles

23. Le NPA a proposé des projets d'exigences essentielles, élaborés par l'Agence selon la procédure standard utilisée dans tous les cas précédents. Aidée d'experts en la matière, l'Agence a identifié les dangers liés à la prestation des services ATM/ANS et a ensuite évalué les risques connexes. Enfin, elle a élaboré des stratégies d'atténuation des risques, lesquelles constituent les exigences essentielles proposées. Ces exigences essentielles ont également pour but de servir de base à la détermination des moyens de mise en œuvre, en garantissant la cohérence et la continuité avec les règlements existants sur le ciel unique européen et leurs règles de mise en œuvre. À l'instar des cas précédents, le NPA n'a pas donné les détails de cette procédure, mais les données y afférentes pourront être fournies afin d'étayer la procédure législative en tant que de besoin. Les commentaires reçus durant la phase de consultation ont servi à améliorer autant que possible le contenu des exigences essentielles compte tenu du court laps de temps accordé à l'Agence pour produire le présent avis. Le texte qui en a résulté est présenté à l'annexe 1, avec les explications de leur contenu et leur lien avec les normes et pratiques recommandées par l'OACI.

Nature du concept d'exploitation

24. En principe et du fait que le règlement de base est directement applicable dans tous ses éléments, les exigences essentielles créent des droits et imposent des obligations

⁹ <http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/DRAHG/DRAHG%20Report.pdf>

aux personnes qu'elles visent. Elles ne doivent dès lors pas inclure de dispositions destinées aux instances exécutives déléguées, à la Commission et aux États membres. La meilleure façon de procéder consiste à assortir de conditions idoines l'exercice de ces pouvoirs délégués dans les articles des règlements de base qui les confèrent. C'est la raison pour laquelle l'Agence, après avoir identifié les dangers liés à la définition des concepts d'exploitation, a demandé si leur adoption était une fonction réglementaire ou de prestation de services. Les réponses reçues ont mis en évidence une certaine incertitude concernant la définition des concepts d'exploitation et certaines divergences de vue sur la nature même de la fonction connexe. L'Agence a donc entrepris d'étudier cette question plus avant dans l'évaluation d'impact réglementaire qui doit accompagner ses avis. Les résultats de cette évaluation ont abouti aux conclusions suivantes.

25. La définition la plus communément admise est qu'un concept d'exploitation est un ensemble de procédures que doivent suivre les usagers de l'espace aérien (allant de simples «règles de l'air» dans un espace aérien de densité très faible à des combinaisons de procédures extrêmement complexes dans un espace aérien complexe), d'exigences en matière d'équipements terrestres et embarqués, de services à fournir et à utiliser (y compris le contrôle de la circulation aérienne, les informations aéronautiques, les données météorologiques, la communication, la navigation, la surveillance, etc.), de procédures à appliquer par les prestataires de ces services et de qualification du personnel. Il doit exister un concept d'exploitation spécifique sous-tendant l'utilisation de tout bloc d'espace aérien, mais plusieurs concepts d'exploitation peuvent s'appliquer au même bloc. Dans ce cas, une gestion tactique de ce bloc d'espace aérien doit être instaurée afin de décider du concept d'exploitation applicable au cas par cas et de notifier aux usagers de l'espace aérien quel concept d'exploitation s'applique à tout moment. Un concept d'exploitation n'est donc pas le résultat de recherches aboutissant à des options potentielles en vue d'accroître la capacité de l'espace aérien, mais bien une décision formelle affectant les opérations aériennes à l'intérieur d'un bloc d'espace aérien spécifique. Par conséquent, l'Agence est d'avis que ce concept ne doit pas être confondu avec les résultats de SESAR, comme cela semble être le cas à la lecture de certains des commentaires reçus.
26. Parmi les objectifs que doit remplir un concept d'exploitation figurent non seulement la sécurité, mais aussi l'efficacité économique, la protection de l'environnement et tout autre critère qu'un législateur peut imposer pour répondre aux attentes du public. De ce fait, la décision implique un arbitrage entre des objectifs contradictoires et ne peut donc pas être laissée aux parties intéressées. L'adoption du concept d'exploitation doit donc se dérouler dans le cadre de pouvoirs exécutifs délégués et il s'agit d'une fonction réglementaire. L'exercice de cette fonction doit être coordonné au niveau de l'OACI et de la Communauté afin de garantir la cohérence globale entre le point de vue des usagers de l'espace aérien et celui des prestataires de services, ainsi que leur interopérabilité. Dès lors, l'Agence a conclu qu'il n'y a pas lieu d'établir des exigences essentielles pour la définition de concepts d'exploitation spécifiques. Cependant, étant donné que les autorités compétentes responsables (qu'il s'agisse de la Commission ou des autorités nationales) doivent vérifier que ces concepts d'exploitation tiennent dûment compte de la sécurité, l'Agence considère que les exigences qu'elle a énoncées dans l'annexe au NPA afin d'atténuer les risques connexes doivent être insérées dans l'article du règlement de base qui définit les conditions de la délégation de ces pouvoirs. Il convient de préciser à cet égard que l'Agence n'entend pas disposer d'un quelconque pouvoir exécutif en la matière. Elle est néanmoins d'avis qu'elle devrait jouer le rôle de conseiller technique pour l'évaluation de l'impact sur la sécurité des concepts d'exploitation considérés ainsi que pour les changements à y apporter. Elle juge également nécessaire que la procédure d'inspection de normalisation soit utilisée pour contrôler la manière dont les autorités nationales compétentes exercent leurs pouvoirs délégués en la matière.

27. Une fois adoptés, les concepts d'exploitation spécifiques sont mis en œuvre par le biais des règles applicables aux usagers de l'espace aérien, au personnel et aux prestataires de services, ainsi qu'aux équipements, systèmes et composants qu'ils doivent utiliser. Compte tenu du cadre actuel de l'OACI, ces règles, qui portent essentiellement sur l'interopérabilité sous l'angle des usagers de l'espace aérien, sont imposées à leurs opérateurs par les États d'immatriculation. Elles doivent donc être adoptées dans le cadre du système EASA. En ce qui concerne le personnel et les prestataires de services, ces règles traitent essentiellement de l'interopérabilité sous l'angle des prestataires de services, ainsi que des procédures connexes et des exigences de formation. Étant donné que leur rapport avec la sécurité est généralement marginal, il est probable qu'elles seront adoptées dans le cadre du ciel unique européen, à moins qu'il n'en soit décidé autrement au cas par cas par la Commission, en vertu de ses pouvoirs exécutifs délégués, lorsque la dimension de sécurité le justifie. Ces règles doivent, le cas échéant, définir les rôles délégués attribués aux prestataires de services en ce qui concerne la mise en œuvre et l'adaptation tactique des concepts d'exploitation qu'ils appliqueront.

Portée et applicabilité

Espace aérien

28. Comme l'indiquait le NPA, réglementer les services ATM/ANS par le biais du règlement de base impose que soit clairement définie la portée de l'espace aérien à l'intérieur duquel des règles communes s'appliquent. L'Agence est d'avis que, outre l'espace aérien à l'intérieur duquel les règlements sur le ciel unique européen s'appliquent, la réglementation de la sécurité du trafic aérien dans le cadre du système EASA doit également couvrir l'ensemble de l'espace aérien dans lequel le traité est applicable¹⁰. Ceci permet d'inclure à la fois l'espace aérien contrôlé et non contrôlé, puisque les objectifs de sécurité ont nécessairement une portée différente de celle de la gestion de la capacité. La sécurité de la circulation aérienne dans un espace aérien non contrôlé est couverte par les règles de l'air énoncées à l'annexe 2 de l'OACI¹¹, qui sont similaires aux règles servant à garantir la sécurité de la circulation routière. Cela aura pour avantage d'harmoniser les règles de l'air applicables en matière de sécurité, qui varient actuellement d'un État à l'autre et constituent donc un véritable risque de sécurité en raison du manque d'interopérabilité du point de vue des usagers de l'espace aérien. Ainsi que cela a déjà été mentionné dans le CRD, cette démarche n'implique nullement que l'Agence ait l'intention d'intervenir dans la décision de ce qui est ou n'est pas un espace aérien contrôlé; ces décisions doivent être prises dans le cadre de la définition des concepts d'exploitation, ainsi que cela a été dit plus haut.

29. Dans ce contexte, l'Agence tient à rappeler que certains services de navigation aérienne, comme la chaîne de fourniture d'informations aéronautiques, ainsi que les services de navigation et de communication, sont fréquemment disponibles dans un espace aérien non contrôlé et peuvent même être une condition à un courant de trafic aérien sûr et ordonné; il est légitime que ces services soient également soumis à des exigences de sécurité communes.

Usagers de l'espace aérien

30. Ainsi que l'expliquait la section ci-dessus consacrée au concept d'exploitation, les exploitants aériens sont tenus de se conformer aux concepts d'exploitation spécifiques

¹⁰ Ceci exclut, bien évidemment, l'espace aérien situé au-dessus de la haute mer et contrôlé par les États membres en vertu d'une délégation de l'OACI.

¹¹ Il est admis que tous les éléments contenus dans l'annexe 2 de l'OACI ne sont pas directement en rapport avec la sécurité aérienne et ne seront dès lors pas couverts par le système EASA.

applicables dans l'espace aérien qu'ils utilisent à un moment donné. Ceci implique des exigences en matière d'équipage et de formation ainsi que des obligations de recourir à certains services et d'appliquer les procédures prescrites. Le système EASA comporte déjà les dispositions connexes, compatibles avec les dispositions de l'annexe 6 de l'OACI. L'Agence est donc d'avis que la réglementation de la sécurité des services ATM/ANS pour les usagers de l'espace aérien est mieux réglementée par ce système. Cela n'implique pas de modifier le règlement de base, dont l'article relatif à l'applicabilité couvre déjà les opérations, à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté, effectuées avec des aéronefs immatriculés dans un État membre ou dans un pays tiers. En outre, cela fournira au cadre du ciel unique européen les moyens d'exécution prévus par le règlement de base.

31. En l'occurrence, il pourrait être opportun de rappeler que le règlement de base n'exclut de son champ d'application que les aéronefs utilisés dans le cadre de «missions d'État» (services policiers, douaniers, militaires ou assimilés). À l'inverse, cela implique que les aéronefs appartenant à un État soient soumis aux règles communes qu'il impose lorsqu'ils ne sont pas engagés dans de telles missions. En d'autres termes, ces aéronefs sont soumis aux mêmes règles que les usagers de l'espace aérien lorsqu'ils sont utilisés pour la circulation aérienne générale. À l'instar d'autres catégories d'usagers, ils ont le droit de contribuer à l'élaboration de règles les affectant, avec l'exigence que ces règles soient proportionnées au type et à la nature de leurs activités. Lorsqu'il est justifié, un traitement spécial sera accordé lors de l'adoption de concepts d'exploitation ou de l'élaboration de règles. Les dérogations éventuelles seront traitées selon les procédures en vigueur, en particulier celles visées à l'article 14 du règlement de base.

Prestataires de services

32. L'évaluation des risques réalisée par l'Agence a mis en évidence le fait que la fourniture de services ATM/ANS comporte des risques significatifs, qui doivent être adéquatement atténués. En effet, il est universellement admis que les prestataires de services ATM/ANS sont soumis aux exigences de sécurité communes et que les règlements relatifs au ciel unique européen ont défini les exigences de certification correspondantes. Le NPA a donc conclu que les prestataires de ces services doivent être soumis aux règles communes applicables au titre du système EASA.
33. En abordant cette question, il pourrait être utile de préciser que le traité ne permet pas d'établir une distinction entre les entreprises en fonction de leur régime de propriété. En d'autres termes, les prestataires de services détenus par les États, comme les administrations militaires, ne peuvent pas être traités différemment d'un autre organisme, privé ou privatisé, fournissant les mêmes services. Comme l'indiquait le paragraphe 31, tout traitement spécial ou dérogatoire doit être accordé conformément aux procédures en vigueur.
34. Afin de garantir la sécurité juridique, l'Agence s'est également efforcée d'identifier avec plus de précision quels étaient les services concernés. Bien qu'il soit clair que les prestataires de services liés à la circulation aérienne, de communication, de navigation, de surveillance, de données météorologiques et d'informations aéronautiques, qui sont déjà parfois des entités privées ou privatisées, devaient être traités comme des personnes soumises à la réglementation, les choses sont moins claires pour les prestataires de services de gestion de l'espace aérien (ASM) et de gestion des courants de trafic aérien (ATFM). Le paquet relatif au ciel unique européen, bien que couvrant ces deux dernières fonctions, n'établit pas d'exigences communes (ou essentielles) pour leur fourniture pas plus qu'il n'impose d'obligation pour leur certification. On peut, en effet, se demander si ces fonctions sont une prestation de services ou un acte réglementaire. L'Agence a donc demandé l'avis des parties prenantes avant de se forger sa propre opinion.

35. Les réponses reçues ont montré que ces fonctions englobent à la fois des aspects réglementaires et de prestation de services, en raison de la présence d'éléments stratégiques, pré-tactiques et tactiques. L'Agence s'est donc engagée dans une analyse plus poussée des réponses reçues et a procédé à une évaluation d'impact des options possibles dans l'évaluation d'impact réglementaire qui doit accompagner son avis définitif. Elle a conclu que la gestion de l'espace aérien, c'est-à-dire l'allocation temporaire de blocs d'espace aérien ou d'itinéraires préalablement désignés à des fins civiles ou militaires spécifiques, est mieux considérée qu'une fonction gouvernementale, ce qui a des retombées positives au plan de la sécurité et de l'économie. De même, puisque la gestion des courants de trafic aérien peut entraîner des dommages commerciaux pour des entités particulières (par exemple, vols retardés, vols déroutés ou fourniture d'une capacité supérieure à un moment donné), l'évaluation d'impact réglementaire conclut qu'il vaut mieux considérer qu'il s'agit d'une fonction réglementaire, à tout le moins lorsqu'il est question de sa fonction essentielle.
36. Prenant appui sur cette base, l'Agence conclut que les éléments stratégiques ou centraux de ces fonctions, qui, à de nombreux égards, sont proches de la nature du concept d'exploitation, ont un caractère réglementaire et doivent donc être déterminés par les autorités compétentes déléguées, la Commission européenne ou les autorités compétentes régionales ou locales, selon les cas, afin de tenir compte de la nécessaire subsidiarité. Par conséquent, les exigences de sécurité correspondantes seront introduites dans les conditions de cette délégation de pouvoir. L'Agence conclut également que les éléments tactiques de l'ASM et de l'ATFM peuvent être traités par des prestataires de services, dès lors que cela ne crée pas de conflits d'intérêts et que l'autorité compétente en décide ainsi. Il y a donc lieu d'imposer aux prestataires de services les exigences essentielles appropriées.
37. En résumé, l'Agence est d'avis que tout organisme intervenant dans la prestation de services ATM/ANS, tels qu'ils sont définis dans le cadre du ciel unique européen, doit être soumise à des règles de sécurité communes.

Systemes et composants

38. L'évaluation des risques réalisée par l'Agence a mis en évidence le fait que la conception, l'entretien et l'exploitation des systèmes et composants intervenant dans la prestation de services ATM/ANS comportent des risques significatifs, qui doivent être adéquatement atténués. Les normes et pratiques recommandées par l'OACI et les règlements sur le ciel unique européen, qui énoncent des exigences en matière de certification, l'ont reconnu. L'Agence conclut, dès lors, que ces systèmes et leurs composants doivent faire l'objet de règles communes dans le cadre du système EASA. Cependant, afin d'éviter une réglementation excessive, la nécessité d'une réglementation devra être déterminée au cas par cas lors de l'élaboration des règles de mise en œuvre qui s'imposent. Lorsqu'une telle réglementation est décidée, le respect du principe de proportionnalité devra être vérifié par une évaluation de l'impact réglementaire.

Personnels

39. Les États membres ont déjà accepté, par leurs engagements au sein de l'OACI et, ensuite, dans le cadre des règlements sur le ciel unique européen, que les contrôleurs de la circulation aérienne¹² soient impérativement soumis à des règles communes en matière de connaissances théoriques, pratiques et linguistiques et d'aptitude physique

¹² Directive 2006/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO n° L 114 du 27.4.2006, p. 22).

et mentale. Ces exigences tendent à garantir non seulement que le personnel a suivi la formation nécessaire, ce qui est une exigence valable pour toutes les professions, mais également qu'il possède les aptitudes physique et mentale adéquates et une pratique suffisante. La nécessité de satisfaire ces exigences, qui limitent la liberté du personnel à exercer cette profession et peut même les forcer à quitter leur emploi lorsqu'il ne les satisfait plus, a conduit l'Agence à conclure que le personnel fait partie d'une profession réglementée et doit donc être soumis au règlement de base étendu. En outre, l'Agence tient également à préciser qu'elle ne voit pas pourquoi le personnel responsable de l'aire de trafic des aérodromes devrait être inclus dans cette profession réglementée, contrairement à ce que certaines parties prenantes avaient suggéré lors de la consultation sur le NPA.

40. En élaborant ses exigences essentielles, l'Agence a certes identifié la nécessité que d'autres catégories du personnel satisfassent à des exigences adéquates en termes de formation et de compétences, mais pas au point de réglementer leur profession dans le même degré de détail que celle des contrôleurs aériens. Elle conclut donc que les autres personnels, comme le personnel technique, doivent être soumis à des exigences de sécurité communes et donc mentionnés dans le règlement de base étendu. Le respect des exigences relatives à la compétence professionnelle et à l'aptitude physique et mentale doit toutefois normalement relever de la responsabilité des organisations qui emploient ces personnels. Les personnels concernés sont ceux dont les activités sont susceptibles d'affecter la sécurité des opérations aériennes en raison de leur participation à la prestation de services ATM/ANS ainsi qu'à la conception, la production, l'entretien et l'exploitation des systèmes et de leurs composants.

Organisations

41. Lors de l'élaboration des exigences essentielles, l'Agence a identifié des risques pour la sécurité liés à la conception, la production, l'entretien et l'exploitation des systèmes et des composants du réseau européen de gestion du trafic aérien (EATMN). Bien qu'il soit largement admis que l'atténuation de ces risques incombera en dernier ressort aux prestataires de services qui utilisent lesdits systèmes ou composants, cela n'allège pas la responsabilité des organismes participant directement à leur conception, à leur production, à leur entretien et à leur exploitation. L'Agence est donc d'avis que ces organismes soient visés dans le règlement de base étendu et puissent être tenus de faire la preuve de leur capacité, le cas échéant, si les règles de mise en œuvre en décident ainsi sur la base d'une évaluation d'impact réglementaire adéquate.
42. Cette démarche n'implique pas que ces organismes soient toujours directement réglementés pour alléger la responsabilité des usagers des systèmes et de leurs composants; mais ce sera probablement le cas des systèmes GNSS (géolocalisation et navigation par satellite) et des réseaux complexes de communication satellite/sol. Cela pourrait également s'appliquer à certains services d'informations aéronautiques à valeur ajoutée, en particulier les bases de données de navigation électronique, pour lesquels il n'existe actuellement pas de base juridique permettant de les réglementer. Comme l'expliquait également l'avis sur la réglementation de la sécurité des aérodromes, ceci permettrait d'appliquer des procédures qui ont prouvé leur efficacité depuis des décennies dans le domaine de la navigabilité et sont similaires au système ETSO (*European Technical Standard Order*) utilisé pour les pièces d'aéronefs, en facilitant ainsi le travail des petits prestataires de services et en réduisant les coûts des composants qui peuvent être normalisés. Enfin et surtout, ceci permettrait d'élaborer des procédures simplifiées de certification pour les systèmes terrestres/embarqués et leurs composants.

Moyens de mise en oeuvre

43. Ce chapitre traite des moyens à utiliser pour mettre en oeuvre les exigences essentielles. Il détaille la manière dont la conformité avec les exigences essentielles doit être établie et précise les règles de mise en oeuvre que la Commission devra adopter afin de préciser ce que les personnes soumises à la réglementation doivent faire pour s'y conformer. Ce chapitre identifie également les instances responsables de la supervision et/ou de la certification de cette conformité. Les raisons de ces précisions sont détaillées dans le NPA.

Usagers de l'espace aérien

44. Le règlement de base établit déjà une base permettant d'imposer des exigences pour l'utilisation de l'espace aérien à l'ensemble des exploitants aériens, qu'ils soient ou non ressortissants de l'Union européenne. Conformément aux principes énoncés par l'OACI, ces règles sont effectivement généralement imposées par l'intermédiaire de règles opérationnelles adoptées par l'État d'immatriculation ou par l'État de l'exploitant aérien afin de refléter le concept d'exploitation adopté par les autres États contractants pour l'utilisation de leur espace aérien. Le législateur a également décidé que les exploitants aériens étrangers devront se conformer aux exigences communautaires lorsqu'ils se trouvent dans l'espace aérien des États membres. Ceci permet de leur imposer les règles nécessaires au respect des exigences relatives à l'espace aérien.
45. Les règles qui imposent aux exploitants aériens de mettre en oeuvre les mesures d'atténuation adéquates pour leurs propres opérations relèvent du système EASA et sont donc déjà couvertes par le règlement de base. Les éléments supplémentaires couvrent la mise en oeuvre des concepts d'exploitation et l'interopérabilité du point de vue des usagers de l'espace aérien. Ils seront développés par l'Agence dans le respect des concepts d'exploitation définis dans le cadre du ciel unique européen et intégrés dans les règles applicables aux exploitants aériens par une décision de la Commission adoptée selon la procédure de comitologie. La Commission doit donc être dotée des pouvoirs nécessaires pour ce faire par le règlement de base étendu.
46. Les règles susvisées définiront les procédures que devront suivre les exploitants aériens dans l'espace aérien qu'ils utilisent, ainsi que l'équipement et les services qu'ils doivent utiliser dans ce bloc de l'espace aérien. Ces règles devront être proportionnées au type et à la complexité des opérations aériennes et aux risques correspondants. Conformément au système EASA, leur adoption fera suite à une consultation et à une évaluation d'impact appropriées.
47. Les règles devront également préciser les domaines de subsidiarité dans lesquels les États membres devront peut-être élaborer des règles supplémentaires pour répondre aux particularités locales. Dans ce cas, ils seront autorisés à adopter leurs propres prescriptions locales, sous réserve du contrôle de la Communauté, qui vérifiera leur conformité avec le concept général d'exploitation.
48. En vertu du système EASA, la vérification de la conformité des règles susvisées passe par une procédure de certification (délivrance d'un certificat ou d'une attestation) uniquement pour les exploitants aériens commerciaux. Cela peut ne pas suffire pour la conformité avec les exigences ATM/ANS qui doivent être remplies par les exploitants non commerciaux, comme le transport du matériel nécessaire pour les minima de séparation verticale réduits (RVSM) et l'aptitude de l'équipage à travailler dans un tel environnement. Par conséquent, des exigences de certification supplémentaires devront être introduites dans le règlement de base étendu.

49. Les autorités compétentes responsables de la mise en œuvre des règles opérationnelles sont les autorités nationales de l'aviation, pour ce qui concerne les exploitants résidant¹³ dans leur territoire, et l'Agence, pour les exploitants étrangers. Dans un souci de simplification et afin d'éviter les confusions et les éventuelles lacunes, l'Agence considère que la même répartition des tâches vaudra pour la vérification de la conformité par rapport aux règles visées au paragraphe précédent.

Prestataires de services

50. À de nombreux égards, la situation des prestataires de services ATM/ANS est très similaire à celle des transporteurs aériens commerciaux. Pour fournir leurs services, ils doivent à la fois démontrer leur conformité par rapport aux exigences de sécurité et obtenir une autorisation (désignation ou sélection par le prestataire de services de circulation aérienne compétent). Alors que la première obligation a pour but de garantir que les prestataires ont les moyens d'assumer leurs responsabilités en matière de sécurité, la seconde concerne davantage la réglementation du marché. Les deux processus peuvent être séparés, mais personne ne peut fournir de services sans satisfaire aux deux ensembles de conditions. Si, dans le transport aérien, la capacité financière est considérée comme une condition d'accès au marché, afin de protéger les consommateurs en cas d'accident ou de faillite, elle semble avoir été une condition pour satisfaire aux obligations de sécurité dans le cadre du ciel unique européen. L'Agence en conclut que les règles applicables à l'agrément des prestataires de services devraient relever du système EASA, dans la mesure où elles tendent essentiellement à réduire les risques pour la sécurité, tandis que l'autorisation resterait régie par le système du ciel unique européen ou au niveau national, selon les cas. La Commission devrait adopter les règles correspondantes selon la procédure de comitologie. Le règlement de base étendu devra donc donner à la Commission les pouvoirs nécessaires pour ce faire.
51. Ainsi que cela a été expliqué à plusieurs reprises, il est évident que ces règles EASA doivent être élaborées sur la base des éléments existants développés jusqu'à présent dans le cadre du ciel unique européen et que les dispositions transitoires idoines, y compris l'antériorité des agréments actuels, devront être adoptées afin d'assurer une transition sans heurt. En vertu du système EASA, leur adoption nécessitera une consultation et une évaluation d'impact adéquates. Lors de leur entrée en vigueur, ces règles devront aboutir à l'abrogation des dispositions correspondantes dans le cadre du ciel unique européen afin d'éviter une double réglementation. Les pouvoirs nécessaires seront conférés à la Commission pour modifier en conséquence les règlements relatifs au ciel unique européen et leurs règles de mise en œuvre, comme l'indiquait le paragraphe 20 ci-dessus.
52. En application des dispositions actuelles du ciel unique européen, la vérification de la conformité passe par une certification. L'Agence souscrit à cette approche. Conformément aux principes déjà établis du ciel unique européen et à son travail en vue d'une meilleure réglementation, l'Agence est également d'avis qu'il convient d'éviter des certifications multiples de sorte qu'un prestataire de services puisse fournir plusieurs services en vertu d'un seul agrément et d'un système de gestion unique. L'objectif est d'étendre ce principe à la prestation de services aéroportuaires et ATM/ANS afin de réduire les coûts réglementaires. Toutefois, l'Agence considère qu'une procédure de certification complète serait disproportionnée pour des services moins sensibles en termes de sécurité, comme les informations sur les vols (FIS) et la gestion des aires de trafic des aérodromes. Elle estime donc que les informations de

¹³ Dans ce contexte, on entend par résidence la résidence normale d'une personne physique ou le lieu principal d'activité d'une personne morale.

vol et la gestion des aires de trafic doivent uniquement déclarer leur conformité avec les exigences de sécurité applicables et les règles de mise en œuvre correspondantes.

53. Conformément aux principes qui sous-tendent le système EASA, les autorités compétentes responsables de la délivrance des certificats susvisés seront les autorités nationales en ce qui concerne les opérateurs établis sur leur territoire et l'Agence pour les organismes étrangers fournissant des services dans l'espace aérien européen.
54. Cependant, il est possible que certaines tâches de certification soient mieux exécutées au niveau central pour des raisons d'uniformité ou d'efficacité, en particulier dans des domaines requérant une expertise rare. Cela pourrait être le cas des services ATM/ANS couvrant plusieurs États membres, par exemple dans le domaine des informations aéronautiques et des réseaux de communication ou de navigation. Les développements du programme SESAR pourraient conduire à la création de davantage de services paneuropéens. On pourrait alors se demander s'il convient d'imposer à l'État membre dans lequel le prestataire de services a son lieu d'établissement d'être la seule autorité compétente. L'Agence est donc d'avis qu'elle doit être habilitée à certifier et à superviser les prestataires de services qui opèrent dans plus de trois États membres. Ceci inclura la prestation de services ATS transfrontaliers simples et ne devrait pas affecter les blocs fonctionnels d'espace aérien dans la mesure où ces blocs n'impliquent pas que les services y soient fournis par un seul prestataire.

Systemes et composants

55. Comme cela a déjà été dit plus haut, l'Agence considère que les systèmes ATM/ANS et leurs composants, tels qu'ils sont définis dans les règlements sur le ciel unique européen, doivent être soumis à des exigences de sécurité communes. Par ailleurs, il semble que le cadre actuel du ciel unique européen ne soit pas clair en ce qui concerne les exigences que ces systèmes et leurs composants doivent satisfaire. En particulier, il ne précise pas quels sont les critères à satisfaire pour la délivrance des déclarations (vérification des systèmes et conformité ou adéquation de leurs composants). L'Agence considère dès lors qu'il y a lieu d'adopter de nouvelles règles de mise en œuvre dans le cadre du système EASA afin que les concepteurs, les producteurs, les sociétés d'entretien et les exploitants concernés disposent de la sécurité juridique nécessaire. Ces règles ne concerneront que les exigences de sécurité et d'interopérabilité air/sol. Elles seront donc complétées par les exigences qui s'imposent en matière de performance et d'interopérabilité sol/sol. Ces dernières découlent du concept d'exploitation et devront être définies par les organismes responsables respectifs, à savoir la Commission, les autorités nationales compétentes ou le prestataire de services de circulation aérienne lui-même.
56. S'agissant de la vérification de conformité avec les exigences essentielles et les règles de mise en œuvre correspondantes, l'Agence reconnaît les procédures instituées par les règlements sur le ciel unique européen et n'envisage pas de les modifier pour le plaisir de les modifier. L'autodéclaration de conformité, éventuellement étayée par des vérifications effectuées par les organes notifiés, est une procédure bien établie dans le cadre de l'approche communautaire globale de la certification. Toutefois, afin d'éviter toute confusion avec l'expression «entité qualifiée» utilisée dans un autre sens dans le système EASA, l'Agence juge nécessaire d'introduire ces organes dans le règlement de base, avec leurs privilèges, et d'y préciser les conditions de leur accréditation.
57. En outre, comme l'explique le paragraphe 42, il pourrait être utile à l'avenir d'envisager des régimes de certification spécifiques pour certains systèmes et leurs composants afin de faciliter la mise en place de régimes de certification intégrés pour les systèmes comportant des éléments terrestres et embarqués. Cette possibilité

pourrait également servir à soutenir le développement de systèmes et composants normalisés, similaires aux articles ETSO. Enfin, cela pourrait constituer une manière d'alléger la responsabilité des usagers des systèmes et de leurs composants en ce qui concerne les éléments complexes pour lesquels l'expertise de vérification est rare. Cela n'impliquerait pas qu'une certification distincte supprimerait complètement la responsabilité de l'utilisateur, étant donné qu'il lui appartiendrait toujours de fixer les spécifications opérationnelles et de veiller à leur intégration. L'Agence est donc d'avis qu'une base juridique doit être créée dans le règlement de base étendu afin de permettre ce type de certification, en tant que de besoin. Les décisions à cet égard devront être prises au cas par cas lors de l'adoption des règles de mise en œuvre correspondantes, à l'issue d'une consultation et d'une évaluation d'impact réglementaire en bonne et due forme.

58. En tout état de cause, indépendamment de la question de savoir si les systèmes et leurs composants feront l'objet d'une autodéclaration ou seront soumis à un régime de certification spécifique, il conviendra de veiller, lors de l'élaboration des règles de mise en œuvre et des procédures d'évaluation de la conformité, à éviter les doubles emplois ou la duplication des procédures réglementaires. La nécessaire coordination sera assurée par la Commission, dans la mesure où elle rendra ses décisions en dernier recours dans ces matières.

Personnels

59. Comme l'indiquait déjà le paragraphe 39 ci-dessus, il est légalement convenu que les contrôleurs de la circulation aérienne doivent posséder une licence et les qualifications adéquates attestant la conformité avec les dispositions en matière de sécurité. Une directive en ce sens a déjà été adoptée. Conformément au système EASA, cette directive devrait être transformée en règlement de la Commission afin de garantir le niveau de sécurité uniforme commun requis par le règlement de base, plutôt que le niveau de sécurité minimum fixé par les directives communautaires¹⁴. Cette approche présente également l'avantage que la règle pourra être ajustée au niveau exécutif, en évitant de longues procédures législatives. Il est donc clair qu'il convient de conférer à la Commission les pouvoirs nécessaires pour adopter la règle de mise en œuvre correspondante.
60. En ce qui concerne la vérification de la conformité, l'Agence s'accorde à dire que la meilleure solution consiste à maintenir le régime existant d'octroi de licences. Conformément à la répartition des rôles établie par le système EASA, les autorités compétentes nationales doivent demeurer responsables de la délivrance de ces licences.
61. S'agissant des autres personnels intervenant dans la prestation de services ATM/ANS, le paragraphe 40 conclut que les prestataires de services doivent veiller à ce que les personnels affectés à des fonctions sensibles pour la sécurité, comme l'ingénierie, l'alimentation électrique, le contrôle et le suivi du système en temps réel, les informations aéronautiques et la remise en service des composants, possèdent les compétences nécessaires et bénéficient d'une formation professionnelle initiale et continue adéquate. Les exigences correspondantes seront donc inscrites dans les règles qui seront adoptées pour la mise en œuvre du règlement de base étendu. Elles pourront être intégrées dans les règles de mise en œuvre applicables aux prestataires de services ou aux sociétés d'entretien proprement dites, s'il est jugé opportun de

¹⁴ Pour rappel, les directives sont des instruments législatifs destinés à rapprocher les pratiques nationales en imposant des normes minimales. Lors de l'adoption du règlement de base, le législateur a considéré que cette approche ne suffisait pas pour répondre aux besoins du marché intérieur de l'aviation et a décidé de privilégier des normes communes uniformément appliquées dans tous les États membres.

laisser la vérification de la conformité aux employeurs. Elles pourront aussi prendre la forme de règles spécifiques dans le cas où l'instauration de régimes spécifiques de certification serait envisagée pour certains types de personnel. L'Agence est bien évidemment au fait du débat en cours sur l'octroi de licences dans ce domaine; toutefois, considérant que ce débat revêt une nature plus sociale que sécuritaire, elle aurait tendance à laisser au législateur le soin de décider.

Organismes

62. La législation dispose déjà qu'un organisme intervenant dans la formation des contrôleurs de la circulation aérienne doit être certifié. Les conditions connexes sont contenues dans la directive concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne. Pour les motifs énoncés ci-dessus, l'Agence est d'avis que les exigences correspondantes doivent être transposées dans une règle de mise en œuvre de l'Agence et que la Commission doit se voir accorder les pouvoirs nécessaires. Lors de l'élaboration de ces règles, l'Agence estime que la certification devrait accorder des privilèges aux organismes afin qu'ils organisent eux-mêmes les examens et délivrent les attestations de conformité sur la base desquelles les licences pourront être délivrées par les autorités compétentes, comme c'est déjà le cas pour les organismes de formation à l'entretien dans le cadre du système EASA.
63. Ainsi que l'expliquent les paragraphes 41 et 42, il pourrait être utile de réglementer certains organismes participant à la conception, la production, l'entretien ou l'exploitation des systèmes ATM/ANS et de leurs composants. Cette décision devrait être prise au cas par cas lors de l'adoption des règles de mise en œuvre correspondantes. Les pouvoirs nécessaires doivent donc être conférés à la Commission.
64. Conformément à la répartition des rôles définie dans le système EASA, l'autorité compétente pour certifier un organisme de formation des contrôleurs de la circulation aérienne ou un organisme participant à la conception, la production, l'entretien ou l'exploitation des systèmes ATM/ANS et de leurs composants doit être celle de l'État membre du lieu principal d'établissement dudit organisme ou l'Agence dans le cas d'un organisme étranger.

IV. Subsidiarité

65. Le règlement de base adopté en 2002 opérait un transfert de compétences des États membres vers la Communauté dans le domaine de la navigabilité et de la certification environnementale, le but essentiel étant de maintenir un niveau élevé et uniforme de sécurité de l'aviation civile. La première extension dudit règlement aux opérations aériennes, à l'octroi de licences pour les équipages de conduite et à la sécurité des aéronefs de pays tiers a été adoptée le 20 février 2008¹⁵. Le législateur a également anticipé son extension progressive à l'ensemble des autres domaines liés à la réglementation de la sécurité de l'aviation civile afin de proposer une approche globale du système, seul moyen d'éviter des lacunes dans la sécurité et des exigences incohérentes et potentiellement contradictoires.
66. L'idée selon laquelle un niveau élevé et uniforme de sécurité en matière de gestion de la circulation aérienne et de prestation de services de navigation aérienne ne peut être atteint que par une action commune à l'échelle de la Communauté n'est pas neuve. Les États européens coopèrent depuis longtemps au sein d'EUROCONTROL dans le but d'établir des règles communes dans ce domaine. Toutefois, ainsi que cela

¹⁵ Règlement (CE) n° 216/2008 (règlement de base).

a été reconnu lors de la création du système EASA, aucune approche intergouvernementale volontaire ne peut prétendre atteindre l'uniformisation recherchée. En conséquence, un premier pas vers un système véritablement centralisé, doté de pouvoirs décisionnels relevant de la Communauté, a été franchi avec l'adoption du paquet relatif au ciel unique européen. À cette occasion, le législateur a reconnu que la réalisation de ses objectifs en la matière justifiait une action communautaire.

67. Le système ainsi créé mêle toutefois la sécurité à d'autres aspects réglementaires et n'offre pas l'approche globale du système que recherchait le législateur pour la réglementation de la sécurité en adoptant le règlement de base. Les réponses au NPA 2007-16 ont, en effet, montré que la grande majorité des parties prenantes, tout en insistant sur la nécessaire cohérence et continuité des procédures déjà établies pour le ciel unique européen, était aussi convaincue des avantages découlant du transfert de la réglementation de la sécurité des services ATM/ANS dans le système EASA, avec des règles communes mises en œuvre uniformément sous la surveillance d'un organe centralisé indépendant. L'action proposée tend donc à rationaliser davantage l'action communautaire dans ce domaine en préservant sa compatibilité avec le principe de subsidiarité.
68. En outre, le processus de réduction des risques suivi pour élaborer les exigences essentielles garantit que l'action commune sera proportionnée aux objectifs de sécurité poursuivis et n'ira pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour les atteindre. Par ailleurs, grâce à sa possibilité de combiner les règles impératives et non impératives, le système EASA apporte une bonne réponse aux besoins de subsidiarité et de proportionnalité dans le domaine de la réglementation de la sécurité des services ATM/ANS. Il conviendra naturellement de veiller aussi à ce que ces principes soient respectés lors de l'élaboration des règles de mise en œuvre correspondantes.
69. En conclusion, l'Agence estime que la présente proposition est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité consacrés par l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne.

V. Évaluation d'impact réglementaire

70. L'évaluation d'impact des mesures suggérées dans le présent avis a été réalisée afin d'éviter tout double emploi avec les travaux de la Commission, qui est tenue de procéder à sa propre évaluation d'impact. L'évaluation d'impact réglementaire jointe en annexe montre que toutes les mesures proposées présentent la meilleure solution possible lorsque plusieurs options sont envisageables, compte tenu de leur éventuel impact au plan économique, social et de la sécurité ainsi que de leur compatibilité avec la législation internationale et d'autres instruments applicables à l'aviation. Aucun impact environnemental significatif n'a été identifié.
71. L'évaluation d'impact fait apparaître également que les ressources supplémentaires nécessaires au niveau de l'Agence pour l'accomplissement des tâches correspondantes sont relativement marginales. Ces ressources incluent 21 membres du personnel opérationnel, essentiellement pour les inspections relatives à la réglementation et à la normalisation. Par ailleurs, compte tenu des postes administratifs indirects nécessaires pour épauler ce personnel supplémentaire, le nombre total des effectifs dont l'Agence a besoin pour exécuter ses tâches dans le domaine de la réglementation des services ATM/ANS peut être évalué à 25, pour un coût global inférieur à 4 millions d'euros par an. Il n'est pas envisagé que les tâches de certification aient un impact significatif à court terme, bien que celui-ci puisse prendre de l'ampleur en fonction de l'orientation future vers des systèmes paneuropéens. Cependant, les ressources correspondantes seront compensées par les

redevances des demandeurs et ne constitueront pas une charge supplémentaire pour le budget de la Communauté.

72. L'Agence est donc d'avis que l'extension du champ d'application du règlement de base envisagée dans le présent avis aura globalement un impact positif sur les opérateurs et les citoyens de la Communauté.

VI. Conclusion

73. En résumé, l'Agence est d'avis que la réglementation de la sécurité et de l'interopérabilité air/sol de la gestion de la circulation aérienne et des services de navigation aérienne doit être organisée dans le cadre du système EASA. Par conséquent:

- le règlement de base doit être modifié pour fournir la base juridique nécessaire;
- tout l'espace aérien couvert par les règlements du ciel unique européen et l'espace aérien non contrôlé au-dessus du territoire des États membres auquel le traité s'applique, doivent être soumis à la législation communautaire;
- des exigences essentielles communes spécifiques, destinées à réduire les risques pour la sécurité liés à l'utilisation de l'espace aérien, doivent être introduites sous la forme d'une annexe supplémentaire au règlement de base;
- l'utilisation de tout bloc d'espace aérien doit être régie par un concept d'exploitation destiné à réduire les risques de collision entre aéronefs et entre les aéronefs et le sol;
- les usagers de l'espace aérien doivent se conformer aux règles de mise en œuvre des concepts d'exploitation applicables dans l'espace aérien où ils opèrent et utiliser les services imposés dans cet espace aérien;
- les organismes et les personnels intervenant dans la prestation de services ATM/ANS seront responsables de la mise en œuvre des exigences essentielles applicables;
- les contrôleurs de la circulation aérienne et les organismes de formation de ceux-ci seront soumis à une certification;
- les systèmes et leurs composants utilisés pour la prestation de services ATM/ANS doivent être conformes aux exigences de sécurité en vigueur lorsque leur criticité le justifie;
- des pouvoirs doivent être conférés à la Commission afin qu'elle puisse adopter les règles de mise en œuvre détaillant les exigences que les organisations, les personnels et les systèmes et leurs composants doivent respecter ainsi que les procédures de certification applicables, le cas échéant;
- ces règles de mise en œuvre doit être proportionnées au niveau de complexité de l'activité réglementée ou de criticité du système en cause ou de ses composants; dans un premier temps, elles devront s'appuyer sur les dispositions correspondantes des règlements sur le ciel unique européen et les règles adoptées pour leur mise en œuvre afin de garantir une transition sans heurt;
- le contrôle du respect par les organisations des exigences essentielles et des règles de mise en œuvre correspondantes relèvera de la responsabilité des autorités compétentes des États membres, à l'exception du contrôle des organisations établies dans des pays tiers ou fournissant des services dans l'espace aérien de plus de trois États membres, qui dépendra de l'Agence;
- l'Agence élaborera des règles, procédera à des analyses de sécurité et aux inspections de normalisation des autorités nationales compétentes;
- les prestataires de services ATM/ANS devront adopter et mettre en œuvre un système complet de gestion de la sécurité et devront être certifiés, à l'exception de ceux fournissant uniquement des informations de vol ou des services de gestion des aires de trafic des aérodromes, qui devront uniquement déclarer leur capacité;

- alors que la vérification de la conformité des systèmes et de leurs composants fera partie de la certification des prestataires de services ATM/ANS, les équipements critiques pour la sécurité pourront faire l'objet de régimes de certification spécifiques, incluant une éventuelle démonstration de la capacité de leur concepteur et producteur, lorsque les règles de mise en œuvre le prévoient, après due évaluation des avantages économiques et pour la sécurité de cette procédure.

74. L'Agence est d'avis que la politique susvisée représente le meilleur moyen de réglementer la sécurité et l'interopérabilité air/sol de la gestion de la circulation aérienne et des services de navigation aérienne dans le territoire des États membres. Elle reflète l'avis exprimé par la majorité des parties qui ont répondu à la consultation organisée pour le préparer. La politique proposée organise également un partage équilibré des pouvoirs, compatible avec les structures institutionnelles de la Communauté, en limitant la centralisation des tâches à celles qui peuvent être réalisées plus efficacement par la Commission ou par l'Agence. L'agence recommande, par conséquent, que la Commission engage la procédure législative sur la base du présent avis et modifie en conséquence la législation existante applicable au ciel unique européen afin d'éviter les doubles emplois et les exigences contradictoires.

Cologne, le 15 avril 2008

P. GOUDOU
Directeur général