

**AVIS n° 3/2004****DE L'AGENCE EUROPÉENNE DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE**

**en vue de la modification du règlement (CE) n° 1592/2002 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, visant à étendre son champ d'application à la réglementation relative à l'octroi de licences pour les équipages de conduite, aux opérations aériennes et aux aéronefs de pays tiers**

**I. Généralités**

1. En adoptant le règlement n° 1592/2002/CE concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne<sup>1</sup> («le règlement de base»), le législateur communautaire avait invité la Commission à présenter 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. Il était également suggéré de saisir cette occasion pour réexaminer la question de la réglementation relative aux aéronefs de pays tiers.
2. Aux fins de préparer de telles extensions, le règlement de base (article 12) définit les tâches de l'Agence en y incluant également la réglementation des personnels et organismes participant à l'exploitation d'aéronefs. Par conséquent, il incombe à l'Agence d'élaborer et d'adopter les avis sur la base desquels la Commission fondera ses propositions législatives, conformément à l'article 14 du règlement de base.
3. Dans le présent document, l'Agence soumet à la Commission son avis relatif à l'exécution des engagements prévus au deuxième considérant et aux articles 7 et 12, paragraphe 2, point b) du règlement de base en ce qui concerne les opérations aériennes, l'octroi de licences pour les équipages de conduite et les aéronefs de pays tiers. Le présent avis comprend un mémoire expliquant les points de vue de l'Agence sur la politique qui sous-tend la réglementation de ces sujets au niveau communautaire et les modifications à apporter au règlement de base pour mettre en œuvre cette politique. Ces dernières incluent de nouveaux articles et des articles modifiés, l'annexe II révisée (aéronefs exclus) et les exigences essentielles en matière d'octrois de licences pour les équipages de conduite et d'opérations aériennes.

---

<sup>1</sup> 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 L 240 du 7.9.2002).

## II. Consultation

4. Le présent avis a été adopté conformément à la procédure spécifiée par le conseil d'administration de l'Agence.<sup>2</sup> Un document de consultation sur l'applicabilité, les principes de base et les exigences essentielles en matière de compétences des pilotes et d'opérations aériennes et d'aéronefs de pays tiers exploités par des opérateurs de pays tiers a été publié sur le site web de l'Agence ([www.easa.eu.int](http://www.easa.eu.int)) le 27 avril 2004 (*Consultation document on the applicability, basic principles and essential requirements for pilot proficiency and air operations and for the regulation of third country aircraft operated by third country operators - NPA n° 2/2004*). Dans ce document, l'Agence explique le cadre institutionnel dans lequel la réglementation de telles activités pourrait être mise en place et les raisons pour lesquelles la structure convenue pour la réglementation de la navigabilité et de la protection environnementale doit également être utilisée pour celle relative aux opérations aériennes et à l'octroi de licences pour les équipages de conduite. Dans ce contexte, elle a présenté un projet d'exigences essentielles en matière de compétences des pilotes et d'opérations aériennes qui pourrait être utilisé pour définir les objectifs de sécurité imposés par le législateur communautaire. Pour le développement de ces exigences essentielles, l'Agence s'est appuyée sur les contributions volontaires des «groupes restreints». Il s'agit de groupes d'experts qui, s'appuyant sur leur expertise et leurs connaissances techniques, ont rédigé leurs projets à la lumière des pratiques internationales actuelles, de celles du secteur et des JAA<sup>3</sup>. L'Agence a étudié les projets présentés par ces groupes, vérifié leur compatibilité avec les obligations de États membres à l'égard de l'OACI<sup>4</sup> et les a adaptés au niveau de précision nécessaire pour permettre leur application directe ou le contrôle judiciaire des mesures prises pour leur mise en application, comme précisé ci-dessous au paragraphe 33. L'Agence a également présenté son avis pour la réglementation du transport aérien commercial et l'octroi de licences aux pilotes professionnels, en s'appuyant sur les pratiques couramment acceptées et reprises dans les codes communs de l'aviation (JAR), qui sont largement approuvés. Enfin, elle a sollicité l'avis de parties prenantes sur plusieurs points pour lesquels elle avait besoin de contributions pour définir une politique suffisamment consensuelle sur laquelle fonder son avis.
5. À la date de clôture de la consultation, le 31 juillet 2004, l'Agence avait reçu 1 695 commentaires émanant de 93 personnes, autorités nationales, entreprises privées ou organisations commerciales. Ces commentaires ont été examinés par le personnel de l'Agence, comprenant des personnes qui n'étaient pas impliquées dans la rédaction du document de consultation, de manière à garantir un traitement équitable de tous les commentaires reçus. L'Agence en a accusé réception et les a intégrés à un document de réponse aux commentaires (DRC – *Comment Response Document*). Ce DRC contient une liste de toutes les personnes et/ou organisations ayant fourni un commentaire, les réponses de l'Agence, des suggestions de politique et une révision des exigences essentielles.

<sup>2</sup> Décision EASA MB/7/03 du conseil d'administration, du 27.06.2003, concernant la procédure à appliquer par l'Agence pour la publication des avis, spécifications de certifications et documents d'orientation.

<sup>3</sup> Autorités conjointes de l'aviation

<sup>4</sup> Organisation de l'aviation civile internationale

Le document a été publié le 24 septembre sur le site web de l'Agence où il est accessible au public.

6. À l'échéance du délai minimum de deux mois après la publication spécifié dans la procédure d'élaboration de règlement susmentionnée, l'Agence a exprimé le présent avis. Pendant cette période elle a reçu quelques réactions à son DRC. Deux organisations représentant des pilotes amateurs (Europe Air Sports et la European Gliding Union) ont exprimé leur satisfaction quant à la politique suggérée, sous réserve de son interprétation correcte et de règles de mise en œuvre satisfaisantes. Elles ont également fait part de leurs préoccupations concernant le régime linguistique et certaines questions de terminologie qui ont été prises en compte dans le présent avis. Une organisation de représentants de l'aviation d'affaires (le Conseil international de l'aviation d'affaires) s'est également déclarée satisfaite du résultat des travaux et a suggéré quelques idées concernant la modification des exigences essentielles pour les opérations aériennes, qui ont également été prises en compte. En outre, l'Association européenne des compagnies d'aviation des régions d'Europe a commenté la question de l'aptitude mentale des membres d'équipage. Enfin, une autre partie prenante s'est plainte de ce que ses commentaires n'aient pas été traités dans le DRC et considère que des exigences essentielles communautaires spécifiques sont nécessaires aussi bien pour l'aviation générale que pour l'aviation de loisir.
7. Plusieurs organisations représentant les membres des équipages de cabine ont exprimé un fort mécontentement concernant la conclusion de l'Agence sur l'octroi de licences aux membres des équipages de cabine. L'Agence prend acte de cette situation, mais confirme qu'à la suite des commentaires reçus il n'est pas possible de suggérer un régime complet d'octroi de licences pour cette profession. Comme indiqué dans le DRC, l'Agence entend toutefois attirer l'attention du législateur communautaire sur la nécessité de traiter cette question et de lui donner la réponse politique qui lui semblera opportune.
8. Les autorités nationales de l'aviation (ANA) de plusieurs États membres (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Suède et Royaume-Uni) ont jugé nécessaire de prendre position à l'égard de la politique envisagée dans le DRC et des réponses apportées à leurs commentaires. Beaucoup d'entre elles mentionnent le processus appliqué et mettent en question le degré de leur implication dans l'élaboration des avis de l'Agence. L'une d'elles considère même que la politique devrait avant tout être basée sur les commentaires des ANA, lesquels devraient être pris en compte séparément de ceux des autres entités réglementées. En conséquence, certaines d'entre elles demandent que le sujet soit inscrit à l'ordre du jour du groupe consultatif des autorités nationales (GCAN). À ce propos, l'Agence reconnaît que le GCAN peut examiner toute question relative à l'établissement de règles si une majorité de ses membres le décide. En conséquence, l'Agence apportera sa coopération à l'organisation des débats, au cas où ils seraient requis. L'Agence souhaite toutefois souligner que le présent avis s'adresse à la Commission et qu'il sera suivi d'un processus législatif complet dans lequel tous les États membres seront impliqués. Le fait de discuter de questions politiques pour lesquelles la décision incombe, en fin de compte, au législateur, pourrait donc conduire à une

duplication des efforts sujette à caution et être critiqué par les entités réglementées pour manque de transparence.

9. Deux ANA considèrent que leurs commentaires n'ont pas été parfaitement compris. L'une estime que le DRC n'a pas répondu adéquatement à ses commentaires. L'Agence reconnaît qu'il se peut qu'elle ait mal compris certains des commentaires reçus, bien que toutes les personnes impliquées dans leur traitement se soient efforcées de leur assurer un traitement aussi équitable que possible. Toutefois, le fait que de telles remarques émanent d'une petite minorité seulement d'entités ayant réagi au DRC semble indiquer que le résultat de ce dépouillement était de qualité raisonnable, compte tenu que l'Agence ne peut répondre individuellement aux 93 commentateurs. Par conséquent, l'Agence ne voit pas de raison de modifier l'analyse globale qu'elle a réalisée ou les conclusions exposées dans le présent avis.
  
10. Hormis les aspects de procédure, les commentaires des ANA exposent à nouveau les positions exprimées dans le processus d'APM (avis de proposition de modification), comme reflété dans le DRC. Nombre d'entre elles ne peuvent être traitées adéquatement que lors de l'élaboration des moyens de mise en œuvre et ne peuvent donc être discutées ici. Celles qui se rapportent directement au présent avis sont résumées ci-dessous:
  - L'une suggère d'étendre le champ d'application de l'annexe II (aéronefs exclus), une autre proposant le contraire.
  - Beaucoup émettent de fortes réserves quant à une licence de pilote privé amateur (RPPL – *Recreational Private Pilot Licence*) répondant à des normes inférieures à celles de l'OACI, considérant que cela n'assurerait pas le niveau nécessaire de sécurité.
  - Certaines, tout en acceptant l'instauration d'une RPPL, considèrent que ceci devrait dépendre d'une décision nationale et que les privilèges afférents devraient être limités au territoire de l'État membre qui la délivre.
  - Plusieurs sont opposées au fait de déléguer l'octroi de la RPPL à des organes d'évaluation, considérant qu'une telle tâche devrait rester de la compétence de l'État.
  - Certaines s'opposent à ce que les médecins généralistes soient habilités à effectuer l'évaluation aéromédicale relative à la RPPL.
  - La plupart s'opposent à ce que la copropriété soit considérée comme une activité non commerciale.
  - Plusieurs expriment leur préoccupation quant à l'introduction dans la politique d'une nouvelle classification pour les aéronefs à motorisation complexe ne faisant pas partie du système de l'OACI.
  - Quelques-unes suggèrent que tous les véhicules aériens sans pilote soient soumis à la compétence communautaire.
  - L'une estime que les aéronefs de pays tiers basés en permanence sur le territoire d'un État membre devraient obligatoirement être immatriculés dans cet État.
  - Certains s'opposent à ce que soient attribués à l'Agence:
    - de nouvelles tâches de certification, ou
    - des pouvoirs de décision en matière de directives opérationnelles, ou
    - des pouvoirs de décision en matière de sécurité des aéronefs de pays tiers.

Comme indiqué précédemment, l'Agence estime que le niveau politique conviendrait mieux à la discussion de ces questions de politique et suggère de s'en remettre d'abord à ce niveau, comme prévu par le processus législatif, avant que des ajustements soient apportés au présent avis.

11. Plusieurs ANA considèrent que certains seuils introduits dans la définition des aéronefs à motorisation complexe sont trop élevés. L'Agence est prête à reconsidérer ces chiffres après qu'un premier échange de vues sur l'acceptation du système réglementaire qu'elle propose aura eu lieu. Ce faisant, il faudrait aussi prendre en considération les commentaires des organisations représentant des activités sportives et de loisirs, qui prétendent qu'ils sont trop bas. Toutefois, tout changement pourrait avoir comme conséquence la nécessité d'adapter les exigences essentielles aux seuils révisés.
12. Quelques ANA ont critiqué le point 7.c. des exigences essentielles proposées en matière d'opérations aériennes, qui exige que le pilote commandant de bord d'un aéronef agisse de manière à assurer la sécurité du vol sans que lui soit conférée l'autorité nécessaire pour remplir cette obligation. L'Agence reconnaît le fait, mais affirme que ce règlement de base pourrait ne pas être un instrument approprié pour conférer une telle autorité. Premièrement, une telle autorité, qui est de nature policière, ne peut probablement être conférée que par les États membres eux-mêmes. Deuxièmement, du fait de la dimension internationale de l'aviation, pour que cette autorité soit universellement acceptée, il faudrait probablement qu'elle soit instituée par une convention internationale. De plus, l'Agence considère qu'il est évident que l'exécution de l'obligation créée par les exigences essentielles n'exposeraient pas les pilotes commandants de bord à des poursuites judiciaires, pour autant qu'elle soit appliquée de manière proportionnée.
13. Hormis les points de désaccord résumés ci-dessus, les réactions des ANA contiennent diverses suggestions utiles qui ont été prises en compte dans le présent avis, notamment en ce qui concerne les exigences essentielles.

### **III. Contenu de l'avis de l'Agence**

#### **a. Champ d'application de l'action commune**

14. En principe, le champ d'application de l'action commune est défini dans le règlement de base étendu, qui spécifie clairement quels sont les produits, services, personnes ou organisations concernés. En conséquence, ceux-ci sont soumis aux exigences établies par ce règlement et, s'il y a lieu, aux règles qui régissent sa mise en œuvre.
15. Réciproquement, tout produit, service, personne ou organisation ne relevant pas de la compétence de la Communauté reste sous la pleine responsabilité des États membres, qui prennent les mesures appropriées pour assurer le niveau de protection escompté par leurs citoyens.

(i) Octroi de licences aux équipages de conduite

16. Les États membres ont déjà accepté, dans le contexte des JAA, que les codes communs de l'aviation (JAR-FCL) s'appliquent à presque tous les pilotes,<sup>5</sup> y compris les instructeurs et examinateurs, qu'ils pilotent à titre privé ou à des fins professionnelles. En outre, les licences privées font partie intégrante du système et peuvent servir de tremplin vers des qualifications professionnelles. En conséquence, il semble qu'il n'y ait aucune raison de restreindre le champ d'application des compétences communautaires à certaines catégories seulement de pilotes. Néanmoins, l'Agence est consciente des préoccupations de ceux qui jugent les codes JAR-FCL trop complexes et mal adaptés aux besoins de certaines activités, notamment les vols sportifs et de loisir. La question de l'exclusion de telles activités a donc été étudiée. La réponse reçue est très claire: alors que nombreux sont ceux qui apprécient les avantages d'un système commun qui facilite leur libre circulation au sein de la Communauté, les pilotes d'avions dont les activités sont limitées à la dimension locale préfèrent rester soumis aux règles locales.
17. Par conséquent, l'Agence est d'avis que toutes les catégories de pilotes doivent être incluses dans le domaine d'application de la compétence communautaire, à l'exception des pilotes d'aéronefs exclus conformément à l'annexe II du règlement de base. Ceci est reflété à l'article 4, paragraphe 2 modifié et la délimitation de l'exclusion est examinée plus amplement à la section (iv) ci-dessous. Dans ce contexte, l'Agence reconnaît également que les procédures actuelles des JAR-FCL PPL peuvent être trop exigeantes lorsqu'il s'agit uniquement de piloter un aéronef simple dans un trafic aérien sans complexité et considère qu'il est opportun de créer un niveau de licence spécial pour ce type d'activités.

(ii) Opérations aériennes

18. Il y a un large consensus sur la nécessité d'inclure l'exploitation d'aéronefs à des fins de transport aérien commercial dans le domaine d'application de la compétence communautaire. L'Agence considère ce point comme déjà convenu. En vue d'atteindre l'objectif selon lequel le règlement de base doit faciliter la libre circulation des services, elle est également d'avis que les autres activités commerciales doivent être soumises à la législation communautaire.
19. En ce qui concerne les opérations non commerciales, plusieurs positions peuvent être défendues. L'une de celles-ci consiste à affirmer que l'exploitation d'aéronefs à des fins non commerciales devrait être exclue du champ d'application de la législation communautaire et laissée à la réglementation nationale. Toutefois, ceci pourrait accroître les restrictions actuelles à la libre circulation de certaines catégories d'aéronefs. Exclure uniquement les activités non commerciales réalisées au moyen des aéronefs qui seraient les moins affectés par de telles restrictions pourrait donc être considéré comme un compromis.

---

<sup>5</sup> À l'exception des pilotes de planeurs et de ballons libres.

20. Sur la base de la préférence clairement exprimée par les parties prenantes, l'Agence est d'avis que toutes les opérations, qu'elles soient commerciales ou non commerciales, doivent être couvertes par la législation communautaire, à l'exclusion de celles exécutées au moyen de certains types d'aéronefs. Ceci est reflété à l'article 4, paragraphe 3 modifié et la délimitation de l'exclusion est examinée plus amplement à la section (iv) ci-dessous.

(iii) Aéronefs de pays tiers

21. En accord avec l'opinion partagée par la plupart des parties prenantes, l'Agence est d'avis que les opérations commerciales réalisées dans la Communauté par des opérateurs de pays tiers doivent être soumises à la législation communautaire. Ceci est nécessaire pour protéger les passagers et les citoyens européens au sol. Par conséquent, la Communauté supervisera ces opérations commerciales en respectant les traités internationaux, en particulier les obligations pertinentes de l'OACI. En adoptant la directive du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des aéronefs de pays tiers empruntant les aéroports communautaires (directive SAFA)<sup>6</sup>, la Communauté a déjà affirmé sa compétence à exercer une certaine forme de supervision de ces activités. Toutefois, les outils nécessaires pour garantir que les aéronefs de pays tiers volant dans l'espace aérien européen respectent les spécifications opérationnelles applicables ne sont pas prévus. Par conséquent, l'Agence est d'avis que des mesures complémentaires, comme décrit dans le chapitre relatif aux moyens de mise en œuvre, sont nécessaires dans ce domaine.
22. En ce qui concerne les activités non commerciales exercées par des aéronefs de pays tiers exploités par des opérateurs de pays tiers, l'Agence convient, en accord avec de nombreux commentaires reçus, qu'il serait disproportionné d'établir une compétence communautaire uniquement pour traiter la question des aéronefs étrangers basés plus ou moins en permanence sur le territoire des États membres. En effet, cette question peut être traitée de manière plus pertinente en adaptant le texte de l'article 4, paragraphe 1, point c) du règlement de base de manière à soumettre les aéronefs immatriculés dans un pays tiers et utilisés sur le territoire des États membres par une personne résidant dans un État membre aux mêmes exigences qu'un aéronef immatriculé dans l'UE. Néanmoins, ce faisant, la Communauté ne se dote pas des moyens indispensables pour appliquer aux aéronefs de pays tiers les dispositions nécessaires pour garantir la sécurité des vols dans l'espace aérien, lorsqu'une telle sécurité exige qu'un équipement spécifique soit disponible à bord, que l'équipage possède les qualifications appropriées ou connaisse les procédures spécifiques à suivre. À partir du moment où la Communauté a établi sa compétence à mettre en œuvre le ciel unique européen, l'on ne comprendrait pas qu'elle ne se dote pas des outils nécessaires à l'application des spécifications opérationnelles afférentes.
23. En conséquence, l'Agence est d'avis que les aéronefs de pays tiers doivent être soumis à la surveillance de la Communauté. Elle considère également qu'il est

---

<sup>6</sup> Directive n° 36/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant la sécurité des aéronefs de pays tiers empruntant les aéroports de la Communauté (JO L 143 du 30.4.2004).

nécessaire d'établir une base juridique propre à imposer aux aéronefs de pays tiers exploités par des opérateurs de pays tiers des exigences opérationnelles appropriées relativement à l'utilisation de l'espace aérien européen. Il va de soi, toutefois, que de tels pouvoirs doivent être strictement limités à cet objectif et ne pas viser à réglementer au niveau communautaire des sujets déjà couverts par les normes de l'OACI. En conséquence, un nouvel article 4, paragraphe 1, point d) étend le champ d'application des compétences communautaires aux aéronefs immatriculés dans un pays tiers et exploités par des opérateurs de pays tiers. Le présent paragraphe doit être lu en corrélation avec le paragraphe 21, qui rappelle que les droits dont jouissent les pays tiers en vertu de la convention de Chicago<sup>7</sup> ne sont pas affectés.

#### (iv) Aéronefs / activités exclus

24. Comme indiqué précédemment, il est nécessaire d'exclure certaines activités du domaine de compétence de la Communauté. À cet effet, l'Agence estime que la meilleure option consiste à utiliser l'annexe II du règlement de base de manière à éviter des incohérences dans le traitement des questions de navigabilité, d'opérations et d'octroi de licences à l'équipage de conduite pour le même aéronef. Ceci permettra également d'éviter un fractionnement complexe des responsabilités qui pourrait, en fin de compte, affecter la sécurité des activités exclues.
25. À la lumière des divers commentaires, l'Agence a affiné le texte de l'annexe II du règlement de base de manière à y intégrer les suggestions recueillies. La justification de ces modifications est exposée ci-dessous:
- Il n'est pas cohérent d'inclure dans le domaine de compétence communautaire certains des aéronefs énumérés dans cette annexe uniquement parce que certains États membres ont délivré pour ces derniers un certificat de type ou un certificat de navigabilité avant le 28 septembre 2003, alors que d'autres ne l'ont pas fait. Ceci a également créé une certaine confusion parce que certains États membres n'étaient pas au courant de ce fait. La disposition afférente a donc été supprimée.
  - Les critères concernant les aéronefs présentant un intérêt historique sont assez subjectifs et conduisent à des interprétations différentes par les États membres. Le texte a été clarifié en tenant compte d'une part, des critères basés simplement sur la conception et l'âge et, d'autre part, les critères basés sur les déclarations qualitatives déjà spécifiées dans cette annexe.
  - Pour les aéronefs ayant été utilisés par des forces armées, il a été précisé que ceux qui correspondent également à des normes de conception civile relèvent de la compétence de la Communauté.
  - La définition des aéronefs ultralégers, visés au point (e) de l'annexe II, constitue un autre point de préoccupation. Dans certaines versions linguistiques, cette catégorie est limitée aux aéroplanes, alors que dans d'autres langues elle inclut d'autres types d'aéronefs. Comme il n'y a pas de raison de limiter le champ de l'exclusion aux seuls aéroplanes, les parachutes propulsés et les hélicoptères ont été ajoutés à la liste. Les masses

<sup>7</sup> Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944.



supplémentaires rajoutées, correspondant à un système de récupération totale par parachute installé sur la cellule d'un aéronef, ont été introduites en tant qu'élément d'amélioration de la sécurité.

- Au paragraphe (f), ont été ajoutés les autogires qui, dans certains pays de l'UE, sont traités de la même manière que les aéronefs ultralégers. Le poids a été déterminé sur la base d'une enquête sur les autogires volant actuellement dans l'UE, afin d'établir une limite raisonnable.
- Au paragraphe (h) ont été ajoutées les répliques dont la conception structurelle est identique à celle de l'aéronef original.
- Des modifications ont été apportées aux paragraphes (g) et (j) pour clarifier les limites de poids, en utilisant davantage de termes communs de l'aéronautique.

#### (v) Autres activités et professions réglementées

26. Comme cela a déjà été souligné dans l'introduction du présent chapitre, il est essentiel que l'acte législatif établissant les pouvoirs de la Communauté dans un domaine donné (règlement de base) spécifie clairement quels sont les produits, les personnes ou les organisations affectés par de tels pouvoirs. Procéder moyennant de simples règles d'application ne serait probablement pas considéré comme acceptable, parce que la base juridique nécessaire ferait défaut à de telles règles. En conséquence, l'Agence considère qu'il est nécessaire de traiter certaines questions controversées telles que le statut de la copropriété, des véhicules aériens sans pilote, des équipages de cabine, des régulateurs de transport aérien et des mécaniciens de bord. En effet, ces questions sont étroitement liées aux opérations et à l'octroi de licences et sont diversement traitées au sein de l'Union européenne.

#### Copropriété

27. Compte tenu des commentaires reçus et de l'importance croissante de cette activité, l'Agence est d'avis que la Communauté doit prendre position sur le statut de la copropriété. Tout en admettant que de telles activités présentent nombre des caractéristiques du transport commercial aérien, il faut reconnaître que les passagers des aéronefs utilisés dans le cadre de contrats de copropriété définissent eux-mêmes les conditions dans lesquelles ils sont transportés et emploient leur opérateur par le biais d'un contrat de gestion. L'Agence est donc d'avis que la copropriété doit être couverte par la législation communautaire. Dans ce contexte l'Agence est également d'avis que de telles activités doivent être considérées comme des opérations non commerciales. Par conséquent, une définition des opérations commerciales qui exclut la copropriété a été ajoutée à l'article 3, point i) du règlement modifié.

#### Véhicules aériens sans pilote

28. Actuellement, les véhicules aériens sans pilote sont soumis aux règles communautaires en matière de navigabilité et d'environnement quand leur masse s'élève à 150 kg ou plus. Compte tenu des positions exprimées par toutes les parties prenantes, l'Agence est d'avis que la situation actuelle doit être maintenue

de sorte que seules la navigabilité et les opérations des véhicules aériens sans pilote d'une masse supérieure à 150 kg soient soumises à la législation communautaire. Comme leur activité présente les mêmes caractéristiques que celle des autres aéronefs, l'Agence estime que de tels aéronefs doivent être soumis aux mêmes exigences que tout autre aéronef ayant les mêmes activités.

#### Équipage de cabine

29. L'Agence souligne qu'il est généralement admis que les équipages de cabine doivent être soumis à des exigences en matière de sécurité établies au niveau communautaire de manière à garantir que ces personnels possèdent la formation nécessaire, l'aptitude physique appropriée et les pratiques courantes suffisantes, comme prévu actuellement par la proposition de la Commission en vue d'établir des exigences communes pour le transport aérien commercial.<sup>8</sup> Ceci doit être maintenu et les équipages de cabine doivent être soumis à la législation communautaire.

#### Régulateurs de transport aérien

30. Dans son document de consultation, l'Agence a demandé l'avis des parties prenantes sur la question de savoir si les régulateurs de transport aérien devaient être soumis à la législation communautaire. Sur la base des commentaires reçus, l'Agence est parvenue à la conclusion que les régulateurs de transport aérien ne doivent pas être réglementés en tant que profession, mais que cette fonction doit être soumise à la législation communautaire, comme suggéré dans la proposition de la Commission mentionnée ci-dessus.

#### Mécaniciens de bord

31. Dans la perspective de la disparition progressive de leur fonction, la nécessité de réglementer la profession des mécaniciens de bord au niveau communautaire est discutable. Des commentaires reçus à ce sujet, il ressort clairement qu'il existe une forte approbation de la solution consistant à suivre les pratiques de l'OACI dans ce domaine. Toutefois, comme les exigences essentielles en matière d'octroi de licence pour les équipages de conduite contenues dans la nouvelle annexe III ne sont pas appropriées pour cette profession, l'Agence entreprendra le travail nécessaire en temps utile. Ceci est reflété dans l'article 7ter du règlement modifié.

### **b. Objectifs de sécurité**

32. Actuellement, les objectifs de sécurité sont fixés par les normes adoptées par l'OACI et les dispositions des actes fondamentaux adoptés par les États membres pour établir le cadre réglementaire applicable à l'aviation civile. Généralement, ces actes fondamentaux nationaux concernent principalement la délégation des pouvoirs exécutifs aux organes gouvernementaux ou à des autorités de l'aviation civile indépendantes. Ils contiennent très peu d'indications sur le résultat attendu

---

<sup>8</sup> COM (2000) 121 final du 24.03.2000-JO C 311 E du 31.10.2000, modifiée par la COM (2004) final du 10.2.2004.

par le législateur. Ils laissent ainsi à la discrétion du niveau exécutif la mise en œuvre des normes de l'OACI et la fixation des objectifs de sécurité, objet de pressions politiques pour éviter l'occurrence et la récurrence des accidents.

33. Comme la Communauté n'est pas signataire de la convention de Chicago, les normes de l'OACI ne font pas partie de la législation communautaire, bien que ces normes soient contraignantes pour ses États membres et qu'elles engagent, dans une certaine mesure, la Communauté. De plus, selon la jurisprudence de la Cour de justice européenne, la délégation de pouvoirs exécutifs à des institutions communautaires exige que les objectifs assignés par le législateur soient suffisamment clairs et spécifiques pour permettre le contrôle judiciaire des actes de ces institutions déléguées. Enfin et surtout, si une certaine forme d'auto-surveillance peut être envisagée pour certains segments de la communauté de l'aviation civile comme cela est déjà largement le cas pour d'importants segments de l'aviation de loisirs, les objectifs de sécurité doivent être suffisamment détaillés pour permettre leur mise en œuvre directe par le secteur ou par d'autres personnes préposées. En conclusion, le règlement de base étendu doit spécifier clairement et en détail les objectifs de sécurité de la Communauté en matière de réglementation des opérations aériennes et d'octroi de licences pour les équipages de conduite.
34. Après consultation, l'Agence est d'avis que le règlement de base doit inclure les exigences essentielles spécifiques détaillées, comme ceci a été fait pour la navigabilité des produits aéronautiques. Ces exigences essentielles en matière d'octroi de licences pour les équipages de conduite et d'opérations aériennes figurent respectivement à l'annexe III et à l'annexe IV du règlement modifié. Elles ont été conçues de manière à assurer une réduction appropriée de tout risque raisonnablement probable spécifique au domaine réglementé. Elles ont été élaborées de manière à couvrir potentiellement tous les types d'activités (commerciales, affaires et loisirs). Elles ont été conçues pour constituer une base juridique solide pour l'adoption des JAR-OPS, JAR-FCL et JAR-STD en tant que règles possibles de mise en œuvre, afin d'éviter toute rupture et lourdeur administrative transitoire.

### **c. Moyens de mise en œuvre**

35. Le règlement de base étendu doit spécifier la manière dont les exigences essentielles doivent être mises en œuvre. Ceci implique qu'il faut spécifier si la vérification de la conformité doit se faire moyennant la délivrance d'un certificat officiel indiquant la conformité à une tierce partie ou une auto-déclaration. Ceci exige également la fourniture de détails sur la manière dont la conformité doit être prouvée. Si ces détails sont trop complexes ou trop longs à fournir, des pouvoirs exécutifs doivent être conférés à la Commission, aux États membres ou au secteur de l'aéronautique afin qu'ils développent, respectivement, les règles de mise en œuvre, les mesures nationales de mise en œuvre ou les normes industrielles nécessaires. Le cas échéant, les organes responsables de la délivrance des certificats, ou à qui la preuve de la conformité doit être apportée, doivent être identifiés. Il peut s'agir de l'Agence elle-même, d'administrations nationales ou d'organes d'évaluation dûment accrédités. Dans ce dernier cas, les

critères de leur accréditation doivent être spécifiés et les autorités accréditatives nommées.

36. Il existe un large éventail de possibilités de mise en œuvre des objectifs de sécurité communs. Faire un choix parmi celles-ci est une décision politique qui dépend de la sensibilité du public à l'égard du sujet, ainsi que des traditions et de la culture du secteur concerné. Ce choix doit également prendre en compte le niveau d'uniformité recherché pour un certain type d'activité, une uniformité à laquelle il sera plus aisé de parvenir par le biais des règles communes de mise en œuvre adoptées par la Commission. Le choix doit également prendre en compte le cadre international, de manière à ne pas indûment affecter la circulation des citoyens et des entreprises européennes dans le reste du monde. Enfin et surtout, ce choix doit être basé sur des principes de bonne gouvernance<sup>9</sup>, de manière à utiliser au mieux les ressources disponibles et continuer à développer le sens des responsabilités en matière de réglementation de la sécurité de l'aviation civile.

(i) Octroi de licences pour les équipage de conduite

37. L'Agence est d'avis que nul ne doit être autorisé à piloter un aéronef impliqué dans des opérations commerciales sans être titulaire d'une licence. Le règlement modifiant inclut par conséquent cette obligation et établit la base juridique de tout privilège afférent. L'Agence considère également que la formation des pilotes doit être assurée par des organisations approuvées et que les appareils d'entraînement au pilotage utilisés pour une telle formation doivent être certifiés. Comme les États membres l'ont déjà accepté dans le cadre du système des JAA, l'Agence estime approprié d'établir des règles communes pour l'octroi et le maintien de ces licences, approbations et certificats. De telles règles doivent être établies par la Commission, par le biais d'un processus de comitologie.<sup>10</sup> Leur mise en œuvre sera effectuée au niveau national, sauf pour les organisations de pays tiers et pour les appareils d'entraînement au pilotage de pays tiers, qui relèvent de la supervision de l'Agence. Les mesures de mise en œuvre décrites ci-dessus ont été spécifiées à l'article 7, paragraphes 1, 2, 3 et 4 et 15bis du règlement modifié.
38. En ce qui concerne les activités non commerciales, compte tenu des commentaires reçus, l'Agence est d'avis que tous les pilotes d'aéronefs d'affaires ou d'aéronefs lourds à motorisation puissante doivent être titulaires d'une licence relevant de l'actuel système JAR-FCL. L'Agence considère en effet que la complexité de l'aéronef et de son environnement opérationnel doivent être les critères utilisés pour définir le type de licence requise, de manière à adapter au mieux la formation nécessaire et les exigences en matière d'aptitude physique. Ce point est discuté plus en détail à la section (iv) ci-dessous. Comme mentionné ci-dessus, l'Agence considère que les règles afférentes à ces licences doivent être établies par la Commission par le biais d'un processus de comitologie. Leur mise en œuvre doit être effectuée au niveau national, sauf pour les organisations de pays tiers et pour les appareils d'entraînement au pilotage de pays tiers, qui relèvent de la supervision de l'Agence.

<sup>9</sup> COM (2001) 428 final du 25.07.2001.

<sup>10</sup> Décision 1999/468/CE.

39. Compte tenu de la préférence exprimée par les parties prenantes, l'Agence est d'avis que les pilotes d'aéronefs de loisirs ou de sport doivent être titulaires d'une licence. Toutefois, comme indiqué au paragraphe 16, l'actuel code JAR-FCL PPL est considéré comme trop exigeant pour le pilotage d'aéronefs légers dans un trafic aérien peu complexe. En conséquence, l'Agence estime qu'il est nécessaire de créer une nouvelle catégorie de licence de pilote privé, une RPPL, comme alternative à l'actuelle JAR-FCL PPL. Les titulaires d'une telle licence ne seront pas autorisés à piloter des aéronefs lourds à motorisation complexe ni à opérer pour l'aviation commerciale; l'accès à certaines zones à haute densité de trafic pourrait également être limité. Les titulaires d'une RPPL pourraient bénéficier de crédits lorsqu'ils sollicitent une licence complète. Une telle licence doit néanmoins permettre la libre circulation dans le territoire couvert par le Traité. Considérant la dimension de la Communauté européenne et les accords d'association conclus avec les États de l'AELE<sup>11</sup>, l'Agence considère qu'il n'y a pas lieu d'exiger, pour cette nouvelle licence, une totale conformité avec l'annexe I de l'OACI. Ceci est reflété à l'article 7, paragraphe 2, point a) du règlement modifié.
40. L'Agence est également d'avis qu'une telle RPPL peut être délivrée par des organes d'évaluation. En effet, l'Agence considère que les États membres ne devraient pas systématiquement se charger de cette tâche, puisqu'il est légitime de mettre en œuvre les principes développés dans le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne et de donner l'occasion à cette catégorie de pilotes de s'auto-administrer, comme ils semblent le souhaiter. En conséquence, le règlement modifié contient la base juridique nécessaire dans son article 7, qui donne également à la Commission le pouvoir d'adopter les règles de mise en œuvre nécessaires, en ce compris des critères pour l'accréditation de tels organes d'évaluation. Enfin, l'Agence est d'avis que les autorités compétentes pour fournir cette accréditation doivent être l'Agence elle-même ainsi que les autorités aéronautiques nationales des États membres, pour que les candidats puissent avoir le choix. L'Agence reconnaît néanmoins qu'il pourrait ne pas être possible, à court terme, de trouver dans tous les États membres des organes adéquatement qualifiés pour jouer ce rôle. Il pourrait donc être nécessaire de mettre en place un mécanisme transitoire à la lumière des réactions des communautés intéressées.
41. L'octroi de licences pour les équipages de conduite implique également que la conformité aux critères d'aptitude physique soit satisfaite. L'Agence s'aligne sur le consensus général selon lequel, en ce qui concerne les pilotes impliqués dans des opérations commerciales ou pilotant des aéronefs lourds et complexes, cette preuve doit être basée sur des règles de mise en œuvre communes et les centres médicaux et examinateurs aéromédicaux impliqués dans les évaluations afférentes doivent être approuvés. En ce qui concerne les pilotes d'aéronefs légers de loisir ou de sport, l'Agence considère nécessaire d'introduire une certaine flexibilité moyennant des règles communes moins strictes.
42. L'Agence est d'avis, par conséquent, que soient attribués à la Commission des pouvoirs pour adopter des règles de mise en œuvre sur l'aptitude physique. De

---

<sup>11</sup> Association européenne de libre-échange.

telles règles doivent être basées sur les actuelles normes médicales JAR-FCL 3 et être applicables à toutes les catégories de pilotes, sauf les titulaires d'une RPPL pour qui des règles moins strictes seront établies. En outre, l'Agence est d'avis que les règles de mise en œuvre pour l'accréditation des examinateurs et centres aéromédicaux doivent être adoptées au niveau de la Communauté. À ce propos, l'Agence considère que les médecins généralistes peuvent être considérés comme des examinateurs appropriés pour les RPPL. La vérification de la conformité sera effectuée par les autorités nationales de l'aviation civile pour les personnes établies sur leur territoire, tandis que l'Agence fera de même pour les organisations étrangères, le cas échéant. Cette politique est reflétée dans les articles 7, paragraphe 2, point b), 7, paragraphe 6 et 15bis du règlement modifié.

43. En examinant les divers commentaires reçus et la nécessité d'intégrer le processus du conseil exécutif des opérations conjointes (JOEB) dans le cadre de l'AESA, l'Agence a également constaté que l'objectif de sécurité et d'uniformité serait plus aisément atteint s'il lui était permis d'adopter, au besoin, des exigences de formation en vue d'attribuer les appréciations individuelles requises pour l'exploitation de certains types d'aéronef. Les pouvoirs nécessaires sont inclus dans l'article 15bis du règlement modifié.

#### (ii) Opérations aériennes

44. Actuellement, il y a un consensus sur la nécessité d'imposer un processus de certification à tous les opérateurs de transport aérien commercial, comme l'indique déjà la mise en œuvre à une large échelle des JAR-OPS 1 et 3 au niveau des États membres et l'état d'avancement des négociations sur la proposition de la Commission, mentionnée ci-dessus, d'établir des exigences communes pour le transport commercial aérien. Ceci permet aux États membres d'être en conformité avec les recommandations et la documentation de l'OACI. Pour les activités commerciales autres que le transport aérien commercial, l'Agence convient avec la plupart des parties prenantes qu'il doit également y avoir un processus de certification basé sur des règles communes de mise en œuvre.
45. L'Agence, par conséquent, est d'avis qu'il est nécessaire d'établir des règles communes pour la délivrance de certificats aux opérateurs commerciaux. De tels certificats sont déjà délivrés au niveau national et normalement il doit continuer à en être ainsi, conformément aux pratiques actuelles de mise en œuvre de la législation communautaire. Néanmoins, l'Agence sera habilitée à édicter des directives opérationnelles, le cas échéant, pour assurer la sécurité des opérations lorsqu'une décision centralisée permettra de mieux assurer l'uniformité. Considérant également la nature très particulière de la réglementation sur les temps de vol et de repos, l'Agence estime nécessaire d'introduire une certaine flexibilité moyennant des spécifications d'octroi de certification, comprenant en particulier des régimes normalisés de limitation des temps de vol en tant que mesures acceptables de conformité aux exigences essentielles. Comme toutes les opérations ne peuvent pas être couvertes par de tels régimes normalisés, l'Agence doit également être en mesure d'adopter elle-même, le cas échéant, des régimes individuels pour les opérateurs, sur la base du cas par cas, afin d'assurer l'uniformité et une concurrence équitable sur le marché. En conséquence, des

pouvoirs doivent être conférés respectivement à la Commission et à l'Agence pour exécuter ces tâches. L'article 7bis, paragraphes 2, 4 et 5 et l'article 15ter, paragraphes 3 et 4 du règlement modifié contiennent les dispositions nécessaires.

46. Pour l'aviation d'affaires, considérant tous les commentaires reçus, l'Agence est d'avis que l'exploitation d'aéronefs pour les affaires ne diffère pas de l'utilisation des mêmes aéronefs aux fins d'autres activités aéronautiques générales et, en particulier, que ce statut, en soi, n'augmente pas les risques afférents. L'Agence conclut, par conséquent, qu'il n'est pas nécessaire de traiter cette activité différemment de toutes les autres activités non commerciales.
47. Dans le cas des activités aéronautiques générales, même si les parties prenantes conviennent que ces activités devraient être soumises directement aux exigences essentielles, l'Agence est d'avis que ceci pourrait ne pas être totalement approprié à la réglementation de toutes les activités concernées. Premièrement, il est de pratique courante d'utiliser les règles de mise en œuvre opérationnelles comme base juridique pour la mise en œuvre de règles relatives à l'utilisation de l'espace aérien ou d'exigences relatives à certains types d'activités, comme les équipements de secours et de radio. Par conséquent, il est nécessaire d'envisager l'adoption des règles de mise en œuvre pour administrer au moins de telles exigences pour tous les types d'opérations. Deuxièmement, les aéronefs à motorisation complexe partagent le même environnement d'exploitation que les aéronefs utilisés pour le transport aérien commercial, ce qui représente une possibilité de risque pour le transport public aérien. En outre, leur complexité et leur taille nécessitent une logistique proche de celle du transport aérien commercial. D'où la nécessité d'adopter une série comparable de règles de mise en œuvre afin de réduire le risque et d'adapter l'opération à la logistique impliquée. En conséquence, l'Agence est d'avis que l'exploitation d'aéronefs destinés à l'aviation générale doit être réglementée par des règles de mise en œuvre adaptées à la complexité de l'aéronef plutôt qu'au type d'activité.
48. Pour les aéronefs non complexes, des règles de mise en œuvre doivent être adoptées pour réglementer les spécifications opérationnelles relatives à l'utilisation de l'espace aérien ou les opérations spéciales qui doivent être harmonisées au niveau communautaire. Ceci reste sans préjudice de la possibilité pour les États membres d'établir, de leur côté, des spécifications opérationnelles de nature purement régionale, soumises à un contrôle communautaire approprié. Les règles de mise en œuvre mentionnées ci-dessus doivent être directement applicables et leur conformité vérifiée par les États membres sans autre nécessité de certification ni de déclaration.
49. Pour les aéronefs à motorisation complexe, comme expliqué ci-dessus, des règles plus complètes sont nécessaires pour adapter les mesures de réduction des risques. Concernant la vérification de la conformité à de telles règles, l'Agence considère qu'il n'est pas nécessaire d'imposer un processus de certification et pense que la déclaration envisagée dans les JAR-OPS 2 est suffisante.
50. L'Agence est d'avis, par conséquent, que toutes les opérations non commerciales doivent être réglementées, que des règles communes doivent être fixées par la Commission par le biais d'un processus de comitologie et que ces règles doivent

être adaptées à la complexité des aéronefs. Leur mise en œuvre doit être supervisée au niveau national sans nécessité de certification, mais avec une obligation de déclaration dans le cas d'aéronefs à motorisation complexe. Néanmoins, comme expliqué ci-dessus, dans le cas d'opérations commerciales, des pouvoirs exécutifs doivent être conférés à l'Agence pour qu'elle puisse édicter des directives opérationnelles s'il y a lieu. Cette politique est reflétée dans les articles 7bis, paragraphes 3, 4 et 5 et dans l'article 15ter, paragraphe 3 du règlement modifié.

51. Considérant les divers commentaires reçus et la nécessité d'intégrer le processus JOEB dans le cadre de l'AESA, l'Agence a également constaté que la promotion de la sécurité et de l'uniformité est mieux assurée par l'adoption, suivant le cas, de listes normalisées d'équipement minimum requis pour l'exploitation de certains types d'aéronefs dans un environnement donné, à savoir des listes minimales d'équipements de référence. Les pouvoirs nécessaires ont été inclus dans l'article 15ter du règlement modifié.

(iii) Aéronefs de pays tiers

52. Dans son document de consultation, l'Agence a déjà reconnu que les mesures de mise en œuvre de la réglementation des aéronefs de pays tiers exploités par des opérateurs de pays tiers doivent prendre en compte le cadre existant de l'OACI. Elle a pris acte également que des règles communes ont déjà été établies par la directive SAFA, pour vérifier que ces aéronefs sont conformes aux normes applicables de l'OACI. Toutefois, elle a indiqué qu'à la lumière des récents événements, des efforts supplémentaires devaient être faits pour assurer adéquatement la sécurité des citoyens européens.
53. Considérant le retour d'informations reçu, l'Agence est d'avis que les dispositions de la directive SAFA doivent être transférées à une règle de mise en œuvre de la Commission et que les pouvoirs nécessaires doivent être conférés à celle-ci pour organiser la surveillance des aéronefs de pays tiers. Dans ce contexte l'Agence doit être en mesure d'analyser les données collectées et d'en tirer des conclusions sur la sécurité des aéronefs de pays tiers; le pouvoir de vérifier la navigabilité des aéronefs non conformes à l'OACI et de délivrer, s'il y a lieu, des autorisations de vol doit également lui être conféré. L'Agence reconnaît toutefois que ces pouvoirs ne doivent pas viser à exiger de l'Agence qu'elle traite elle-même les questions de routine et qu'un partage efficace du travail doit être organisé. Cette politique est reflétée dans l'article 5, paragraphes 2, 3, point j), et 5, point d), dans l'article 7quater et dans l'article 15, paragraphe 1, point k) et l du règlement modifié.
54. En ce qui concerne les opérations d'aéronefs de pays tiers, l'Agence est d'avis qu'il faut imposer aux opérateurs des pays tiers les mêmes conditions que celles requises des opérateurs de la Communauté pour l'exécution des mêmes opérations, lorsqu'ils se trouvent sur le territoire couvert par le Traité. Ceci implique en particulier la nécessité, pour les opérateurs commerciaux étrangers, de détenir un certificat délivré par la Communauté. Les pouvoirs nécessaires doivent donc être conférés à la Commission afin qu'elle définisse les conditions



de délivrance de tels certificats. Comme déjà convenu dans le contexte du règlement de base, c'est l'Agence qui sera chargée de la délivrance de ces certificats. Naturellement, cette certification pourrait être facilitée par la conclusion d'accords bilatéraux avec les pays tiers de manière à éviter la multiplication des certifications. En ce qui concerne les opérateurs d'autres pays tiers, les mêmes règles de mise en œuvre que pour les opérateurs de l'UE sont applicables. Cette politique est reflétée dans les articles 7bis, paragraphes 2, 4 et 5 et dans l'article 15ter, paragraphe 2 du règlement modifié.

#### (iv) Aéronefs à motorisation complexe

55. Les éléments développés aux sections (ii) et (iii) ci-dessus montrent qu'il est nécessaire de définir un seuil entre deux catégories d'aéronefs engagés dans des activités non commerciales qui exigent deux différents types de mesures de mise en œuvre. Pour définir ce seuil, l'Agence a examiné les contributions reçues dans le contexte du processus d'APM et les seuils existants tels que ceux envisagés dans le projet de JAR-OPS 2. Elle estime également qu'il est essentiel d'éviter d'imposer des exigences aux propriétaires et opérateurs d'aéronefs, en comparaison de ce qui est nécessaire en conséquence de la complexité de leur aéronef et de l'environnement dans lequel ils opèrent normalement, de manière à refléter autant que possible la situation actuelle. Enfin et surtout, elle estime important d'établir un système simple pouvant être compris et mis en œuvre facilement par tous.
56. L'Agence est parvenue à la conclusion qu'il est possible d'établir un tel seuil en le basant uniquement sur la complexité de l'aéronef sans qu'il soit nécessaire de faire référence au type d'opération effectuée. À cet effet, une définition des aéronefs à motorisation complexe a été ajoutée à l'article 3, point j) du règlement modifié. Tout aéronef de cette catégorie devra satisfaire à toutes les exigences essentielles relatives aux opérations aériennes moyennant des règles appropriées de mise en œuvre et être pilotés par des pilotes titulaires d'une licence basée sur le système JAR-FCL, tandis que les aéronefs légers non complexes seront soumis à une série d'exigences essentielles plus simples et pilotés par des pilotes titulaires d'une RPPL.
57. Considérant l'hésitation de certaines parties prenantes à créer une nouvelle catégorie non prévue dans le système de l'OACI, l'Agence souhaite rappeler que le concept d'aéronef à motorisation complexe figure déjà dans le système communautaire puisqu'il est reconnu dans la Partie-M que des exigences plus strictes en matière de maintenance sont nécessaires pour atteindre les mêmes normes pour les aéronefs plus gros et plus complexes. L'Agence considère également, à la lumière des commentaires reçus, qu'il n'existe pas de meilleur moyen de satisfaire la majorité des parties prenantes qui demandent un régime spécial adapté aux opérations non commerciales des aéronefs légers non complexes.

#### (v) Autres activités et professions réglementées

58. Comme déjà indiqué dans l'introduction de ce chapitre, le règlement de base doit spécifier comment apporter la preuve de la conformité aux exigences essentielles et appliquer leurs règles de mise en œuvre possibles. Ceci couvre, en particulier la nécessité de délivrer des licences à certaines personnes réglementées. C'est dans ce contexte que l'Agence a demandé l'avis des parties prenantes quant à savoir si les équipages de cabine et les régulateurs de transport aérien doivent être titulaires d'une licence.

#### Équipage de cabine

59. Comme cela a déjà été souligné au paragraphe 29 ci-dessus, l'Agence est d'avis que l'équipage de cabine doit être soumis aux exigences communes spécifiées par une règle de mise en œuvre de la Commission. En ce qui concerne la spécification d'un processus de certification pour garantir la conformité avec de telles exigences, l'Agence prend en compte le point de vue de la majorité. Par conséquent, elle ne peut suggérer - contrairement à ce qu'elle avait proposé à l'origine - que l'équipage de cabine soit soumis à un régime d'octroi de licence. Toutefois, par souci d'équité, l'Agence attire l'attention du législateur sur la nécessité de traiter cette question dont la nature est plus politique que sécuritaire. Ce faisant, l'objectif de libre circulation inscrit dans le règlement de base devra être pris en considération, ainsi que le fait que la plupart des membres du personnel affectés aux tâches de sûreté ou de sécurité aérienne, comme les équipages de conduite, les mécaniciens de maintenance et les agents de sécurité aéroportuaire doivent être titulaires d'un certificat officiel, alors que, dans une majorité d'États membres, les équipages de cabine ne sont pas soumis à cette exigence.

#### Régulateurs de transport aérien

60. Comme déjà indiqué au paragraphe 30 ci-dessus, l'Agence n'est pas d'avis que les régulateurs de transport aérien soient réglementés en tant que profession. Elle ne propose pas, par conséquent, d'exiger que les personnels affectés à une fonction de régulation du trafic aérien soient titulaires d'un certificat officiel. Néanmoins, l'Agence pourrait, si elle en décide ainsi, considérer l'établissement d'une attestation de compétence professionnelle de régulateur de transport aérien par l'opérateur comme un moyen acceptable de satisfaire aux exigences de la fonction de régulation des vols. Si cette option était retenue, d'autres aménagements seraient nécessaires lors du développement des règles de mise en œuvre afférentes.

#### Personnel responsable de la remise en service d'un aéronef, d'un produit, d'une pièce ou d'un équipement après entretien

61. Considérant les différents commentaires reçus et la nécessité d'intégrer le processus JOEB dans le cadre de l'EASA, l'Agence a également estimé que la promotion de la sécurité et de l'uniformité serait mieux assurée si elle était habilitée à adopter, selon les besoins, des exigences de formation pour la délivrance de notations individuelles requises pour les certificats personnels des personnes responsables de la remise en service d'un produit, d'une pièce ou d'un

équipement après entretien d'un certain type d'aéronef. Les pouvoirs nécessaires ont été inclus dans l'article 15, paragraphe 3 du règlement modifié.

#### **d. Changements divers**

##### (i) Autorisations de vol

62. Considérant la réglementation des aéronefs des pays tiers, la question de la délivrance d'autorisations de vol aux aéronefs qui ne sont pas conformes aux normes de l'OACI doit être traitée. Comme cela a été expliqué au paragraphe 53, une bonne politique exige un partage des rôles entre l'Agence et les ANA, la première étant chargée des autorisations de vol de nature plus ou moins permanente, les autres traitant les autorisations particulières sur la base de règles communes. Ce sujet n'est pas d'une nature différente de celle de la délivrance d'autorisations de vol à des aéronefs immatriculés dans l'UE, une question soulevée dans le cadre du comité assistant la Commission lors de la discussion du règlement (CE) n° 1702/2003 de la Commission, du 24 septembre 2003 établissant des règles d'application pour la certification de navigabilité et environnementale des aéronefs et produits, pièces et équipements associés, ainsi que pour la certification des organismes de conception et de production.<sup>12</sup> L'Agence est d'avis que le même principe doit s'appliquer au développement des éléments manquants du règlement susmentionné et qu'il faut saisir l'occasion de cette modification du règlement de base pour clarifier le partage des tâches correspondant. Ceci est fait à l'article 7quater et à l'article 15, paragraphes 1, point k) et l du règlement modifié.

##### (ii) Certification de produits conçus et manufacturés dans la Communauté

63. L'article 5, paragraphe 1 du règlement de base dispose que tous les aéronefs, y compris ceux conçus ou produits dans la Communauté, sont soumis aux exigences essentielles définies à l'annexe I. Ensuite, l'article 5, paragraphe 2 décrit les processus de certification des aéronefs immatriculés dans les États membres; l'article 5, paragraphe 3 explique comment les autorisations de vol et les certificats de navigabilité restreints peuvent être délivrés; et l'article 5, paragraphe 4 donne pouvoir à la Commission pour adopter les règles de mise en œuvre nécessaires. Toutefois, rien n'est prévu quant au processus de certification à utiliser pour un aéronef conçu ou produit dans la Communauté, alors que ceci pourrait aisément être fait en se référant à la plupart des dispositions prévues à l'article 5, paragraphe 2. L'Agence est d'avis que cette occasion doit être saisie pour remédier à cette omission. Toutefois, pour ce faire, il est nécessaire de procéder à une légère retouche du point d) de l'article 5, paragraphe 2 pour distinguer les organisations responsables de la conception et de la manufacture des produits, pièces et équipements, de celles responsables de leur entretien. Les modifications appropriées ont été faites à l'article 5 du règlement modifié en divisant l'article 5, paragraphe 2, point d) en un article 5, paragraphe 2, points d) et e), et en ajoutant un article 5, paragraphe 3 relatif à l'approbation des aéronefs

---

<sup>12</sup> JO L 243 du 27.9.2003, p. 6.

visés à l'article 4, paragraphe 1, point a), c'est-à-dire uniquement ceux qui sont conçus et produits par une organisation dont l'Agence ou les États membres assurent la surveillance.

(iii) Protection des informations sur la sécurité

64. Il est généralement convenu que toutes les informations concernant la sécurité aérienne doivent être enregistrées et échangées afin d'être analysées pour améliorer constamment le niveau de la sécurité. Compte tenu de la nature des informations concernées, il est nécessaire de veiller à ce qu'une démarche non répressive soit adoptée, de manière à garantir que toutes les informations pertinentes soient mises à la disposition des entités compétentes. En outre, l'un des objectifs fréquemment déclarés par l'Agence lors des propositions de politique de réglementation des opérations aériennes est d'utiliser les JAR existantes de manière à assurer la continuité et à éviter toute charge superflue au secteur aéronautique. Ces JAR incluent déjà des dispositions de mise en œuvre de ce système de compte-rendu non répressif. Enfin, la directive SAFA dont l'Agence considère qu'elle doit être placée dans le cadre du système de l'AESA contient également des dispositions sur la protection du rapporteur d'informations sur la sécurité. L'Agence est donc d'avis que les bases juridiques appropriées doivent être introduites dans le règlement de base, afin d'intégrer cet aspect important d'un système efficace de sécurité aérienne. Tel est l'objet du nouvel article 11bis du règlement modifié.

(iv) Lien entre les articles nouveaux ou modifiés et les dispositions du règlement relatives aux recours transitoires et juridiques pour les personnes réglementées

65. Le règlement de base prévoit diverses dispositions de nature générale tels que les mécanismes transitoires de l'article 8, les recours pour les personnes réglementées, le pouvoir d'investigation de l'Agence, lesquelles nécessitent un ajustement pour faire référence de manière appropriée aux articles nouveaux et modifiés. Ces ajustements ont été inclus dans le règlement modifié.

**IV. Subsidiarité**

66. Le règlement de base opérerait un transfert de compétences des États membres à la Communauté dans le domaine de la navigabilité et de la certification environnementale, le but étant de maintenir un niveau élevé et uniforme de sécurité de l'aviation européenne. Au moment de l'adoption du règlement, il était déjà convenu que seule l'extension du champ d'application du règlement de base aux opérations aériennes et à l'octroi de licences pour les équipages de conduite pouvait permettre d'atteindre un niveau optimal de sécurité et d'uniformité. C'est pour cette raison que le législateur a prévu, à l'article 7 du règlement de base, que le champ d'application de ce dernier doit être étendu à ces domaines.
67. L'idée qu'un niveau élevé et uniforme de sécurité ne pourrait être atteint que moyennant une action commune au niveau de la Communauté n'est pas nouvelle.

Un large consensus existe en Europe à ce sujet, et les États européens ont commencé il y a longtemps à travailler en coopération au sein des JAA dans le but d'établir des règles communes dans le domaine de la sécurité aérienne.

68. Toutefois, le système des JAA ne prévoyait pas d'application uniforme de ces règles. La première tentative faite en ce sens au niveau communautaire a été fondée sur le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil, du 16 décembre 1991, relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile,<sup>13</sup> qui établit l'obligation pour les États membres de se conformer aux JAR relatives à la navigabilité. Ce règlement s'appliquait à tous les aéronefs exploités par les opérateurs de la Communauté, qu'ils soient immatriculés dans un État membre ou dans un pays tiers.
69. Dans le domaine de l'octroi de licences pour les équipages de conduite, une action au niveau de la Communauté a également été entreprise, avec l'adoption de la directive 91/670/CEE du Conseil, du 16 décembre 1991, sur l'acceptation mutuelle des licences du personnel pour exercer des fonctions dans l'aviation civile.<sup>14</sup> À cette époque déjà, le législateur était conscient de la nécessité d'établir une règle commune pour l'octroi de licences des équipages de conduite et invitait la Commission, dans un considérant de cette directive, à présenter dès que possible des propositions à cet effet.
70. En 2000, la Commission a présenté une proposition au Parlement européen et au Conseil<sup>15</sup> en vue de modifier le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil, aux fins d'étendre son champ d'application au transport aérien commercial par avion. Cependant, cette proposition couvre uniquement le transport commercial aérien par avion et l'on estime que ce champ d'application limité ne peut assurer un niveau élevé et uniforme de sécurité dans l'aviation civile en Europe, et que des normes aéronautiques harmonisées doivent également être appliquées à toutes les opérations exécutées par tous les types d'aéronef. De plus, en vertu de l'annexe 6 de l'OACI, la mise en œuvre du ciel unique européen exige l'adoption de spécifications opérationnelles au niveau communautaire qui doivent être intégrées aux règlements relatifs aux opérations aériennes.
71. Enfin, en ce qui concerne les aéronefs des pays tiers, une action communautaire a également été mise en œuvre par le biais de la directive 2004/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, concernant la sécurité des aéronefs de pays tiers empruntant les aéroports communautaires.
72. En conséquence, il est clair que les objectifs de l'action proposée, à savoir l'établissement et l'application uniforme de règles communes pour la réglementation de l'octroi de licences pour les équipages de conduite, les opérations aériennes et les aéronefs de pays tiers, ne peuvent être entièrement atteints par les seuls États membres et, par conséquent, qu'ils ne peuvent être entièrement réalisés que par la Communauté. De plus, ce règlement se limite au minimum requis pour atteindre ces objectifs et ne va pas au-delà de ce qui est

---

<sup>13</sup> JO L 373 du 31.12.1991, p. 4.

<sup>14</sup> JO L 373 du 31.12.1991, p. 21.

<sup>15</sup> COM/2000/121final.

nécessaire à cette fin. Ainsi, l'on estime que la présente proposition est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité prévus à l'article 5 du Traité établissant la Communauté européenne.

## V. Évaluation d'impact réglementaire

73. En vertu de son article 2, toute modification des articles du règlement de base, ainsi que le développement d'exigences essentielles en matière d'octroi de licences aux équipages de conduite et aux opérations aériennes doivent être basés sur les normes de l'OACI et viser à mettre en œuvre les obligations des États membres à l'égard de l'OACI. En outre, l'Agence a rappelé à plusieurs occasions qu'elle n'avait aucune intention de «réinventer la roue» et qu'elle baserait ses travaux sur les exigences généralement acceptées et appliquées des JAA. Par conséquent, l'on a veillé à ce que les exigences essentielles soient formulées de telle manière qu'elles n'imposent pas de charge supplémentaire et qu'elles constituent une base suffisante pour l'introduction des règles de mise en œuvre basées sur les JAR-OPS, JAR-FCL, JAR-STD, JAR-26 et JAR-MMEL. En tant que telle, l'action législative envisagée constitue seulement une modification du cadre institutionnel visant à faciliter une mise en œuvre efficace et uniforme des règles déjà existantes sans imposer aucune charge supplémentaire aux personnes soumises à la réglementation.
74. D'autre part, l'introduction de ce nouveau cadre de règlement des activités non commerciales devrait avoir un impact positif, car les règles nationales existantes sont au moins aussi strictes et la charge réglementaire relative aux processus administratifs de certification, plus lourde. L'établissement de la compétence communautaire induira un impact positif supplémentaire en facilitant la libre circulation des biens, des services et des personnes. Il établit le principe de la reconnaissance automatique sans qu'il soit nécessaire de produire ou de faire contrôler les certificats délivrés conformément au règlement de base et à ses prochaines mesures de mise en œuvre. Il procure un niveau élevé de protection et établit des mesures de mise en œuvre identiques dans toute la Communauté, ce qui garantit à tous des chances équitables et égales dans l'exercice de leurs activités.
75. En ce qui concerne la réglementation des aéronefs de pays tiers, l'action législative envisagée consiste simplement à transférer la directive SAFA à une règle de mise en œuvre, ce qui n'aura évidemment aucun impact. Le renforcement de la surveillance des aéronefs de pays tiers a évidemment un coût, mais il n'y a que trop longtemps que tous les États ont pris du retard dans l'exécution de leurs obligations relatives à l'OACI. La pression politique obligera de toute manière les États membres à intensifier leur activité dans ce domaine afin de mieux protéger les citoyens européens. Une action collective dans ce domaine devrait limiter les coûts de ces développements.
76. De ce fait, l'Agence considère que l'extension du champ d'application du règlement (CE) n° 1592/2002 ne peut voir qu'un impact positif sur les opérateurs et les pilotes dans la Communauté et, par conséquent, elle estime qu'il ne sera pas nécessaire de réaliser une longue et coûteuse évaluation d'impact réglementaire.

## VI. Conclusion

77. En résumé, l'Agence est d'avis que:

- Les exigences communautaires essentielles couvrant l'octroi de licences pour les équipages de conduite et les opérations aériennes doivent être introduites en tant qu'annexes supplémentaires au règlement de base.
- Les opérations commerciales réalisées dans la Communauté par des opérateurs de pays tiers doivent être soumises à la législation communautaire.
- Les aéronefs de pays tiers basés plus ou moins en permanence sur le territoire des États membres doivent être soumis aux mêmes règles que les aéronefs immatriculés dans l'UE.
- Tous les aéronefs de pays tiers exploités par des opérateurs de pays tiers doivent être soumis aux mêmes spécifications opérationnelles que les aéronefs immatriculés dans l'UE.
- La directive SAFA doit être transférée dans une règle de mise en œuvre de la Commission et l'Agence doit analyser les données collectées et en tirer des conclusions sur la sécurité des aéronefs de pays tiers.
- Tous les types d'activités, en ce compris l'aviation commerciale, d'affaires et de loisir, doivent être couverts par la législation communautaire, à l'exception des activités réalisées avec des aéronefs énumérés à l'annexe II, légèrement modifiée, du règlement de base.
- Les activités commerciales sont soumises aux règles de mise en œuvre couvrant l'octroi de licences aux équipages de conduite et aux opérations aériennes. Ces règles seront basées sur les JAR-FCL et JAR-OPS 1, 3 et 4. En principe, leur mise en œuvre sera assurée au niveau national. Toutefois, l'Agence sera dotée de certains pouvoirs de délivrance d'approbation à des organisations étrangères, de promulgation de directives opérationnelles et d'approbation de dérogation aux dispositions normales, suivant les besoins.
- Pour les activités non commerciales impliquant des aéronefs à motorisation complexe, des réglementations telles que les JAR-FCL et les JAR-OPS 2 seront utilisées comme base des règles de mise en œuvre. La mise en œuvre sera, en principe, assurée au niveau national, mais les opérateurs exploitant ce type d'aéronefs ne seront pas soumis à un processus de certification; une simple déclaration sera suffisante.
- Pour les activités non commerciales impliquant des aéronefs légers à motorisation simple qui sont principalement des activités d'aviation générale et de loisir, une licence RPPL sera introduite en tant que licence «légère» et les exigences essentielles pour les opérations seront directement applicables. Toutefois, des règles simples de mise en œuvre basées sur les JAR-OPS 0 seront développées pour définir les spécifications opérationnelles. La mise en œuvre sera, en principe, assurée au niveau national, mais la licence RPPL pourrait être délivrée par des organes qualifiés accrédités par l'Agence ou les autorités nationales de l'aviation civile sur la base de règles communes.

78. L'Agence est d'avis que la politique décrite ci-dessus représente le meilleur moyen de réglementer l'octroi de licences aux équipages de conduite, les

opérations aériennes et les aéronefs de pays tiers. Elle reflète la majorité des avis exprimés par toutes les parties qui ont répondu à la consultation organisée pour la préparer. Basée sur les pratiques actuelles de réglementation des activités commerciales, elle introduit une forme de flexibilité pour celles des activités non commerciales qui non seulement constituent un élément essentiel du système de transport aérien européen, mais sont également le terreau dans lequel s'enracinent toutes les activités aéronautiques et les talents dont elles ont besoin pour contribuer à la richesse des sociétés modernes. Elle organise 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 propose, par conséquent, que la Commission lance le processus législatif sur la base du règlement modifiant ci-joint.

Cologne, 15 le décembre 2004.

P. Goudou  
Directeur général