

**AVIS n° 3/2007**

**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 du 15 juillet 2002 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 la sécurité et à l'interopérabilité des aéroports**

## 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 aérienne<sup>1</sup> («le règlement de base»), le législateur communautaire invitait la Commission à présenter dans les plus brefs délais<sup>2</sup> des propositions appropriées en vue d'étendre son champ d'application aux opérations aériennes et à l'octroi de licences pour les équipages. Le législateur communautaire anticipait également<sup>3</sup> 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 ultérieures. Dès lors, en présentant sa proposition<sup>4</sup> 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 et à la sécurité des aéronefs de pays tiers, la Commission a également annoncé<sup>5</sup> son intention d'élargir progressivement ces compétences à la sécurité et à l'interopérabilité des aéroports/aérodromes, aux services de navigation aérienne (SNA) et à la gestion du trafic aérien (GTA), afin de parvenir à une «approche globale du système».
2. Le règlement de base définit comme l'une des tâches de l'Agence, la fourniture à la Commission du soutien technique nécessaire<sup>6</sup> 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 civile<sup>7</sup>. 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 sécurité et l'interopérabilité des aéroports.
3. Le présent avis comprend un mémoire expliquant les points de vue de l'Agence sur la politique qui sous-tend la réglementation sur la sécurité et l'interopérabilité des aéroports au niveau communautaire et suggère les modifications à apporter au règlement de base et à la directive relative à l'assistance en escale pour mettre en œuvre la politique proposée. Le présent avis s'accompagne également d'une nouvelle annexe au règlement de base contenant les exigences essentielles pour la sécurité et l'interopérabilité des aéroports et une évaluation d'impact réglementaire.

---

<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 n° L 240 du 7.09.2002, p. 1), règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 334/2007 (JO n° L 88 du 29.3.2007, p. 39).

<sup>2</sup> Article 7 dudit règlement.

<sup>3</sup> Considérants 2 et 23 dudit règlement.

<sup>4</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1592/2002 du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de sécurité aérienne, COM(2005) 579 final du 16 novembre 2005.

<sup>5</sup> 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».

<sup>6</sup> Article 12 du règlement de base.

<sup>7</sup> Article 14, paragraphe 1, du règlement de base.

## II. Consultation

### a. Avis de proposition de modification n° 6/2006

4. Le présent avis a été adopté conformément à la procédure définie par le conseil d'administration de l'Agence<sup>8</sup>, en application des dispositions de l'article 14 du règlement de base.
5. Un document de consultation sur les principes de base et les exigences essentielles applicables à la réglementation de la sécurité et de l'interopérabilité des aérodromes [*Consultation Document on the basic principles and essential requirements (ERs) for the safety and interoperability regulation of aerodromes*] a été publié sur le site web de l'Agence ([www.easa.europa.eu](http://www.easa.europa.eu)) le 16 mai 2006 (NPA n° 06/2006). 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 par le règlement de base pour la réglementation d'autres aspects de la sécurité de l'aviation civile a dû être également utilisée pour la réglementation de la sécurité des aérodromes. Dans ce contexte, elle a présenté un projet d'exigences essentielles qui pourrait être utilisé pour définir les objectifs de sécurité imposés par le législateur, tout en veillant au respect des obligations imposées aux États membres par l'OACI<sup>9</sup>.
6. Le document de consultation contenait également des suggestions de l'Agence inspirées des pratiques actuellement acceptées en vue d'adopter des principes étendus pour la réglementation de la sécurité des aérodromes dans le contexte communautaire. Enfin, l'Agence a sollicité l'avis de parties prenantes sur plusieurs points pour lesquels elle avait besoin de contributions afin de définir une politique suffisamment consensuelle sur laquelle fonder son avis.

### b. Document de réponse aux commentaires (CRD 06/2006)

7. Le NPA n° 06/2006 a suscité un intérêt considérable et les parties prenantes ont sollicité une prorogation du délai normal de trois mois prévu pour la consultation afin de mieux préparer leurs positions. Cette demande a été acceptée. La date initiale de clôture de la consultation, le 16 août 2006, a donc été reportée de deux mois. L'Agence a également tenu compte des commentaires reçus jusqu'en novembre 2006. Elle a reçu 3 010 commentaires émanant de 1 850 parties prenantes, dont la grande majorité était des personnes privées. Cependant, il y a lieu de souligner que 91 réponses provenaient d'autorités nationales, d'exploitants d'aérodrome ou de leurs associations et d'autres entreprises privées ou organisations commerciales, comme en témoigne la liste jointe à l'évaluation d'impact réglementaire. En conséquence, tant au plan quantitatif que qualitatif, on

---

<sup>8</sup> Décision du conseil d'administration concernant la procédure à suivre par l'Agence pour la délivrance d'avis, de spécifications de certification et de documents d'orientation. EASA MB/7/03 du 27.06.2003 («Procédure réglementaire»), modifiée et remplacée ultérieurement par la décision du conseil d'administration MB/08/2007 du 13 juin 2007.

<sup>9</sup> En particulier, l'annexe 14 (Aérodromes) à la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, sur laquelle se fonde l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

peut considérer que les personnes qui ont répondu au NPA constituent un échantillon représentatif de la société européenne concernée.

8. L'Agence a accusé réception de tous les commentaires reçus et les a intégrés dans un document de réponse aux commentaires (CRD – *Comment Response Document*). Ce CRD contient une liste des réponses aux neuf questions posées dans le NPA, une liste de toutes les personnes et organisations ayant fourni un commentaire, les réponses de l'Agence et, enfin, une note explicative contenant des suggestions d'orientations politiques. Le CRD n° 06/2006 a été publié le 5 mai 2007 sur le site web de l'Agence et peut encore y être consulté.

**c. Réactions au CRD n° 06/2006**

9. L'Agence a reçu 103 réactions au CRD n° 06/2006 émanant de 15 parties prenantes: quatre autorités nationales (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR et ENAC-IT), ACI Europe, quatre autres parties prenantes exploitant des aéroports, EUROCONTROL, l'AEA, une compagnie aérienne, GAAC et deux associations professionnelles, représentant 16,5% des 91 organisations qui avaient répondu au NPA. Indirectement, ceci pourrait donner à penser que plus de 80% des répondants initiaux au NPA étaient satisfaits des orientations politiques suggérées dans le CRD. Néanmoins, les points qui suivent détaillent les principales questions soulevées dans les réactions et répondent aux préoccupations formulées.
10. De manière générale, les parties prenantes ont confirmé leur accord sur l'établissement d'exigences essentielles communes de haut niveau dans l'ensemble de la Communauté, dès lors que ces exigences sont conformes aux obligations imposées aux États membres par l'OACI et n'introduisent pas de changements révolutionnaires dans les pratiques nationales en vigueur. Quelques parties prenantes ont demandé de clarifier une nouvelle fois la relation entre les règles communes de l'UE et les normes de l'OACI ainsi que la répartition des rôles et des responsabilités entre l'Agence et les autorités réglementaires nationales.
11. L'Agence a précisé que l'un des objectifs essentiels du règlement de base<sup>10</sup> est d'aider les États membres à remplir leurs obligations au titre de la convention de l'OACI. Les annexes à cette convention ne sont toutefois pas d'emblée juridiquement contraignantes. Le présent avis propose donc que la transposition ait lieu en une seule fois, à la même date, dans l'ensemble des 31 États concernés<sup>11</sup>, par l'adoption d'un seul ensemble d'exigences. Ces exigences tout comme leurs règles de mise en œuvre remplaceront le droit national, sans ajouter un niveau législatif supplémentaire, conformément au système communautaire. Les autorités réglementaires nationales, épaulées par l'Agence, seront tenues de vérifier leur mise en œuvre correcte, mais ne disposeront pas d'un pouvoir autonome pour imposer des exigences supplémentaires dans les domaines relevant de ladite législation communautaire.

---

<sup>10</sup> Comme le prévoit son article 2, paragraphe 2, point d).

<sup>11</sup> Il s'agit des 27 États membres de l'UE et des quatre États associés (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse). En outre, l'accord sur l'espace aérien européen commun s'étendra prochainement aux 10 pays des Balkans, qui sont parties à cet accord.

(i) Commentaires perdus sur le NPA n° 06/2006

12. Malheureusement, en raison de la surcharge du système de TI de l'Agence au moment où les commentaires ont été envoyés, un message de l'Union des Aéroports français (UAF) contenant dix commentaires et deux observations de l'Association des aéroports allemands (ADV) ont été perdus durant la consultation. Ces organisations les ont naturellement renvoyés et leurs contributions ont été comptabilisées et analysées dans les 103 réactions reçues sur le CRD. Ces commentaires ne représentent que 12 commentaires sur les 3 010 reçus (environ 0,4%) et la plupart d'entre eux concernaient des questions déjà soulevées dans d'autres commentaires. Leur évaluation ne modifie pas l'analyse globale donnée dans le CRD. Dans les rares cas où ces commentaires proposaient des idées qui n'avaient pas été exposées durant la consultation sur le NPA, ils ont été pris en compte dans le présent avis dans un souci d'équité

(ii) Réactions sur la justesse de l'analyse des réponses au NPA

13. Une partie prenante a jugé que des commentaires techniquement corrects n'avaient pas entraîné de modification dans le texte et avaient simplement été mentionnés. L'Agence rappelle que, à l'exception du projet d'exigences essentielles, cet avis n'est pas une proposition tendant à l'adoption d'un texte juridique. En ce qui concerne les exigences essentielles jointes en annexe, elle estime que les changements nécessaires ont été apportés chaque fois que possible pour tenir compte des commentaires techniquement corrects. Cette partie prenante a également affirmé que l'analyse des réponses à la question sur la séparation entre les «grands» et les «petits» aérodromes n'était pas totalement juste. À la suite de cette réaction, l'Agence a vérifié les réactions de 30 répondants sur point, dont 3 n'avaient pas adopté une position très claire, 13 considéraient que la distinction entre «grands» et «petits» aérodromes n'était pas pertinente, mais en revanche, 14 acceptaient plus ou moins le principe de la distinction. Néanmoins, aucun consensus clair ne se dégagait parmi eux sur le critère et le seuil pour opérer cette distinction. Le présent avis ne propose donc pas d'utiliser les termes «petit» et «grand» dans le document juridique, mais suggère plutôt des exigences proportionnelles moins strictes pour les aérodromes moins complexes.

14. Deux autres parties prenantes ont jugé que leur position tendant à limiter la compétence communautaire aux seuls aéroports ouverts aux vols commerciaux réguliers n'avait pas été comprise. L'Agence relève qu'une forte majorité est favorable à l'établissement de règles communes pour l'ensemble des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique. En outre, cette tendance est conforme à l'approche globale du système préconisée par la majorité des parties prenantes et soutenues par des considérations économiques et sécuritaires objectives, détaillées dans l'évaluation d'impact réglementaire jointe en annexe.

15. Enfin, quelques parties prenantes ont jugé que certains de leurs commentaires sur des points particuliers n'avaient pas été bien compris. À la suite d'une nouvelle analyse détaillée de ces commentaires, l'Agence admet la remarque et en a tenu compte dans la rédaction finale du présent avis.

16. L'Agence a conclu que la justesse du processus n'a été critiquée que par une petite minorité des participants à la consultation, ce qui semble indiquer que le résultat de l'analyse est généralement accepté par la majorité. En conséquence, l'Agence n'a

pas jugé nécessaire de modifier l'analyse globale qu'elle avait présentée dans le CRD lors de la formulation du présent avis, même si ses conclusions ne peuvent naturellement pas satisfaire pleinement toutes les parties prenantes européennes. L'Agence considère donc que le présent avis constitue un reflet fidèle du point de vue exprimé par la majorité dans le cadre de la consultation en deux temps que l'EASA a menée sur la meilleure manière de réglementer la sécurité des aéroports.

### (iii) Autres réactions au CRD

17. Vingt-deux réactions se sont bornées à répéter des commentaires qui avaient déjà été examinés lors de l'analyse des réponses au NPA.
18. Les 55 réactions restantes des parties prenantes (53% environ) contenaient des suggestions utiles, dont certaines tendaient à clarifier la note explicative et d'autres recommandaient des ajustements à la politique envisageable présentée dans le CRD, en particulier en ce qui concerne les définitions, le champ d'application de la législation communautaire, les exigences pour le personnel des services de secours et de lutte contre l'incendie (RFFS) ou le libellé des exigences essentielles. Ces réactions ont une nouvelle fois mis en évidence l'existence d'un large soutien en faveur de la centralisation au niveau européen de la réglementation relative à la sécurité et à l'interopérabilité des aéroports ouverts à la circulation aérienne publique. Il va de soi que ces réactions confirment également que les tâches relatives au contrôle de la certification et de la sécurité doivent être laissées aux autorités compétentes pour des raisons de proximité, sous réserve d'un contrôle adéquat de la normalisation par la Communauté afin de garantir l'uniformité et l'harmonisation des règles. De manière générale, les réactions soulignent également que les règles de mise en œuvre ultérieures ne doivent pas faire double emploi avec la réglementation de la Commission, et qu'elles doivent être proportionnées et suffisamment flexibles pour permettre le recours à des méthodes alternatives de mise en conformité le cas échéant, pour autant qu'un niveau de sécurité équivalent soit atteint.

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

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

19. En principe, le champ d'application de l'action commune est défini dans le règlement de base étendu, qui spécifie clairement quels sont les infrastructures, produits, systèmes, équipements, 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.
20. Réciproquement, tout produit, infrastructure, système, équipement, 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.

21. En ce qui concerne la réglementation des aérodromes<sup>12</sup>, l'Agence est d'avis que l'objectif consiste à garantir la sécurité d'un aéronef particulier en veillant à ce que les moyens appropriés soient disponibles pour permettre son décollage, son atterrissage et les manœuvres au sol en toute sécurité, tandis que la gestion du trafic aérien (ATM) tend essentiellement à gérer l'interaction mutuelle entre deux ou plusieurs aéronefs. Étant donné que ces deux types d'activité sont fondamentalement différents, ils doivent être traités séparément pour éviter les risques de chevauchement et de confusion. Le présent avis se limite donc à la sécurité de l'infrastructure au sol et à son fonctionnement, sous l'angle de son utilisation par un seul aéronef. L'Agence s'occupe actuellement d'un travail distinct destiné à couvrir les dimensions ANS/ATM de la sécurité aérienne civile, au sol et dans toutes les phases de vol, sous l'angle du porte à porte. Une consultation distincte aura lieu et un avis spécifique sera publié sur cette question.
22. Les aéronefs volent d'un point à un autre et les règles conçues pour assurer le niveau de sécurité nécessaire doivent être connues et comprises par tous les usagers. Cet impératif d'interopérabilité est donc non seulement un outil destiné à faciliter la libre circulation des personnes, mais également une exigence essentielle de sécurité. L'Agence considère dès lors que l'interopérabilité ne saurait être dissociée de la sécurité dans le cadre de la réglementation de l'aviation civile et que le présent avis doit également couvrir les exigences en matière d'interopérabilité. Même si les définitions de l'«interopérabilité» sont nombreuses et variées et adoptent des perspectives différentes, l'ambition du présent avis se borne à transposer en dispositions communautaires les exigences nécessaires pour garantir la prise en considération des objectifs d'interopérabilité visés dans les normes et les pratiques recommandées de l'OACI, en vue de sauvegarder le système global qu'elles sous-tendent. Le règlement de base devra le refléter dûment.
23. Dans ce contexte, l'Agence rappelle que le règlement de base a pour seul objectif la sécurité de l'aviation civile et certains aspects de la protection de l'environnement, à l'exclusion de tous les aspects de réglementation économique, qui sont abordés dans des initiatives ou des actes communautaires distincts en cas de besoin, comme ce fut le cas au début 2007 pour les redevances aéroportuaires<sup>13</sup>.

#### (i) Aérodromes

24. Ainsi que cela a déjà été dit, la grande majorité des parties prenantes étaient favorables au principe selon lequel tous les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique<sup>14</sup> devaient faire l'objet de règles communes et proportionnées, quels que soient la taille, le volume, le type ou la complexité de leur trafic et indépendamment du caractère privé ou public de leur actionnariat ou de la

---

<sup>12</sup> C'est-à-dire tout espace spécialement adapté sur terre, sur eau ou sur toute structure ou navire réalisé par l'homme aux fins de l'atterrissage, du décollage et de la manœuvre d'un aéronef, y compris les équipements, installations et services d'un aérodrome, que ces opérations peuvent nécessiter pour les besoins du trafic aérien.

<sup>13</sup> COM(2006) 820 final du 24 janvier 2007 – Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires.

<sup>14</sup> L'expression «ouvert à la circulation aérienne publique» signifie que l'utilisation de l'espace et des installations de l'aérodrome peut être planifiée par tout pilote commandant de bord d'un vol de circulation aérienne générale (CAG) soit parce que les heures d'ouverture et les services disponibles sont rendus publics soit parce qu'un point de contact, dont il faut obtenir l'autorisation préalable, est publié en plus des informations publiquement disponibles sur les aérodromes, pour autant que l'aéronef et les qualifications du pilote soient conformes à des conditions de sécurité non discriminatoires.

personnalité juridique de leur exploitant. C'était notamment le point de vue défendu par 18 des 20 autorités ayant répondu au NPA. Cette limitation n'affecterait naturellement pas le droit des États membres à instaurer des règles nationales applicables aux aérodromes ne relevant pas de la compétence de la Communauté. Ce serait le cas, par exemple, des centres de formation au pilotage, des hélistations situées sur des plateformes offshore ou des héliports sur le toit d'hôpitaux, lorsque ces aérodromes ne sont pas destinés à un usage public. Pour rappel, le règlement de base exclut les aéronefs d'État de la compétence de la Communauté. En d'autres termes, les aérodromes exclusivement utilisés à des fins militaires, douanières, policières ou pour des services similaires ne sont pas concernés par le présent avis.

25. Se fondant sur l'avis clairement exprimé par les parties prenantes, l'Agence considère donc que le champ d'application du règlement de base doit être étendu à l'ensemble des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique. Cette approche est parfaitement conforme à l'«approche globale du système» poursuivie par le législateur communautaire, mise en exergue par la Commission dans sa communication COM(2005)578 et rappelée par le groupe de haut niveau institué par le vice-président Barrot pour réfléchir à l'avenir de la réglementation sur l'aviation civile dans le contexte communautaire. Étant donné que l'aviation générale est totalement intégrée dans le système de l'EASA sur la navigabilité, les opérations aériennes et l'octroi de licences aux pilotes, et sera bien évidemment aussi soumise à ce système en ce qui concerne la gestion du trafic aérien, il serait incohérent que seuls les aérodromes soient exclus du cadre réglementaire qui doit régir ce secteur de l'aviation civile, ce qui pourrait créer des lacunes en termes de sécurité.

#### (ii) Équipements d'aérodrome

26. Le NPA n° 06/2006 demandait aux parties prenantes si les équipements spécifiques des aérodromes tels que les aides visuelles et à la radionavigation, les systèmes de détection ou météorologiques, les appareils et les camions de lutte contre les incendies, etc., qui contribuent à la sécurité des opérations d'un aéronef sur l'aérodrome ou aux abords de celui-ci, devaient être réglementés au niveau communautaire. Bien qu'une légère majorité des répondants se soit prononcée contre une réglementation communautaire des équipements d'aérodrome, la plupart des parties prenantes ont insisté sur le fait que les conséquences des équipements d'aérodrome sur la sécurité ne pouvaient être ignorées. D'aucuns ont également souligné qu'une normalisation plus poussée des équipements d'aérodrome pouvait non seulement contribuer à la sécurité, mais également améliorer le rapport coût/qualité. Ils ont aussi insisté sur la nécessité d'éviter de faire double emploi avec les règles actuelles, qu'elles se trouvent dans les directives «Nouvelle approche» ou dans les modalités de mise en œuvre du «ciel unique européen»<sup>15</sup>. Par ailleurs, certains répondants ont rappelé à l'EASA qu'elle devait mettre à profit les normes établies par des organismes reconnus de normalisation comme l'ISO, le CEN, le CENELEC, l'ETSI ou EUROCAE.

---

<sup>15</sup> Règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen (*JO L 096 du 31.3.2004, p. 1*) et, en particulier, règlement (CE) n° 552/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien (*JO L 96 du 31.3.2004, pp. 26 à 42*).



27. L'Agence est dès lors d'avis que les équipements d'aérodrome qui contribuent directement à la sécurité des opérations au sol d'un aéronef doivent être couverts par le champ d'application du système de l'EASA. Bien qu'il soit impossible de dresser au préalable la liste précise des équipements concernés en raison de l'évolution de la technologie, l'Agence propose que les équipements cruciaux pour la sécurité soient identifiés au cas par cas dans les règles de mise en œuvre visées au point c (i) ci-dessous. Elle reconnaît de la sorte qu'il convient de veiller à éviter des chevauchements entre des exigences portant sur les mêmes équipements et de procéder aux ajustements pertinents des règles existantes. Le respect de la cohérence entre les processus réglementaires et ceux établis par la réglementation relative au «ciel unique européen» et à la «nouvelle approche» sera dûment vérifié.

(iii) Organisations

28. Au niveau de l'OACI et de la Communauté, il est largement admis et accepté que la sécurité des opérations aériennes dans les aérodromes n'est pas assurée uniquement par la conception de leurs infrastructures, mais qu'elle dépend également de la bonne gestion des opérations et des services connexes des aérodromes. Les parties prenantes ont confirmé ce point de vue en formulant leurs commentaires sur le NPA. En effet, certains risques ne peuvent être atténués qu'en imposant des exigences spécifiques aux organisations chargées de l'exploitation des aérodromes. L'Agence souscrit pleinement à ce point de vue et considère donc que les exploitants d'aérodrome<sup>16</sup> doivent être couverts par le champ d'application élargi du règlement de base. Leur responsabilité s'étend de l'exploitation et de la maintenance des infrastructures et des équipements d'aérodrome, pour qu'ils puissent remplir leur fonction à tout moment, à l'adoption de mesures adéquates de réduction des risques en cas de dégradation de la situation.

29. La sécurité de l'exploitation d'un aéronef comporte toutefois plusieurs opérations réalisées par une chaîne d'acteurs différents. Alors que l'exploitant d'aérodrome est le principal, de nombreux autres acteurs intervenant dans la chaîne de services doivent coordonner leurs activités et créer une interface entre elles afin de parvenir à un système parfaitement sûr. L'Agence est d'avis que l'importance de cette coordination impose d'exiger que toutes les organisations dont les activités sont de nature à affecter la sécurité des aéronefs, y compris les exploitants d'aéronefs, les prestataires de services de navigation aérienne, les prestataires de services d'assistance en escale, les entreprises d'avitaillement en carburant, soient juridiquement tenues de dispenser une formation adéquate aux membres de leur personnel habilités à accéder sans accompagnateur au côté piste et de coopérer à l'établissement de rapports et à l'analyse des incidents/accidents de sécurité. Pour assurer la nécessaire coordination, ces dispositions devraient être mises en place sous la direction de l'exploitant d'aérodrome.

30. En règle générale, les équipements installés dans les aérodromes seront évalués durant le processus de certification de l'aérodrome. Ensuite, il est supposé que les directives adoptées dans le cadre de la «nouvelle approche» et les normes sectorielles connexes s'appliqueront à la conception et à la production de ces équipements. Il pourrait toutefois être injuste d'exiger des concepteurs ou des exploitants d'aérodrome qu'ils assument la responsabilité des technologies pour

---

<sup>16</sup> c'est-à-dire tout fonctionnaire public, personne morale ou physique, exploitant ou opérateur se proposant d'exploiter un ou plusieurs aérodromes et assumant la responsabilité de la sécurité des opérations aériennes dans ces aérodromes ou à proximité de ceux-ci, y compris en imposant des procédures et des processus aux autres entreprises.

lesquelles ils n'ont aucune compétence. Lorsque les équipements d'aérodrome sont essentiels pour la sécurité aérienne, il pourrait être utile d'appliquer des processus qui démontrent leur efficacité depuis des décennies en matière de navigabilité<sup>17</sup>, comme l'ETSO ou «*European Technical Standard Order*», le système utilisé pour les pièces d'aéronefs. Ces systèmes reposent sur les capacités reconnues des organisations qui conçoivent ou produisent ces équipements. Par conséquent, l'Agence considère que le règlement de base étendu s'applique aux organisations de conception et de production d'équipements critiques pour les aérodromes afin de permettre cette option, lorsqu'elle est la plus appropriée pour la réglementation de ces équipements. Ainsi qu'il est expliqué au point 27, il n'est pas encore possible de définir quels sont les équipements qui pourraient être soumis à ces procédures et il y a donc lieu de laisser le soin aux futures règles de mise en œuvre de préciser quand cette option doit être utilisée, après avoir été dûment évaluée et motivée. Il convient également d'observer que c'est déjà le cas pour la navigabilité des pièces et des appareils.

#### (iv) Personnel

31. Au cours du processus de consultation, de nombreux commentaires ont insisté sur l'importance des compétences professionnelles du personnel pour la sécurité des aérodromes. Certains commentaires ont également suggéré de réglementer les professions les plus critiques au plan de la sécurité, comme le personnel des services de secours et de lutte contre l'incendie. Si tel devait être le cas, le règlement de base étendu devrait préciser quelles sont les personnes soumises à ce règlement, en précisant la certification ou l'octroi de licence à des particuliers afin d'attester qu'ils répondent aux exigences minimales d'expertise professionnelle et d'aptitude physique et mentale. D'autres commentaires ont toutefois indiqué que ce régime réglementaire pourrait être trop complexe et disproportionné, tout en confirmant que la compétence professionnelle doit néanmoins être réglementée.
32. L'Agence conclut que le personnel impliqué dans l'exploitation des aérodromes doit faire l'objet d'exigences de sécurité communes et elle renvoie donc au règlement de base étendu. Le respect des exigences relatives aux compétences professionnelles et à l'éventuelle aptitude physique et mentale doit toutefois relever de la responsabilité normale des organisations qui les emploient. Les personnes concernées sont celles dont les activités peuvent affecter la sécurité des opérations aériennes dans les aérodromes ou aux abords de ceux-ci, telles que les salariés ou les contractants des exploitants d'aéronefs, les prestataires de service de navigation aérienne les prestataires de service d'assistance en escale, l'exploitant de l'aérodrome proprement dit et d'autres organisations dont les activités ou les produits peuvent avoir un effet sur la sécurité des aéronefs, cette liste n'étant pas exhaustive. Ceci concerne notamment le personnel autorisé à accéder sans accompagnateur au côté piste ou à conduire un véhicule sur l'aire de mouvement.

#### (v) Abords immédiats et utilisation d'un aérodrome

33. Comme le suggérait le NPA n° 06/2006, une large majorité de parties prenantes était d'avis que certains éléments critiques nécessaires pour atténuer les risques pour la sécurité liés aux opérations aériennes aux abords des aérodromes ne

---

<sup>17</sup> Fait référence, notamment, à l'article 5, paragraphe 2, point b), du règlement de base existant, qui impose aux organismes responsables de la conception et de la fabrication de pièces d'aéronefs de prouver leurs aptitudes et moyens d'assumer les responsabilités liées à leurs privilèges, selon des règles et des procédures proportionnés à la complexité de leurs tâches respectives.

peuvent tout simplement pas être imposés au propriétaire ou à l'exploitant de l'aérodrome. En effet, ces risques trouvent leur origine dans des secteurs situés en dehors du périmètre de l'aérodrome et ne peuvent pas être directement résolus par le propriétaire ou l'exploitant de l'aérodrome. L'Agence est dès lors d'avis que le règlement de base doit imposer aux États membres l'obligation de veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises pour protéger les aérodromes contre des activités ou des développements susceptibles de poser des risques inacceptables pour l'aviation dans leur voisinage immédiat.

## **b. Objectifs de sécurité**

### (i) Exigences essentielles – nouvelle annexe

34. Le NPA n° 06/2006 demandait aux parties prenantes si elles acceptaient l'idée que l'établissement d'exigences essentielles harmonisées et strictes dans l'ensemble de la Communauté était le meilleur moyen de fixer des objectifs de sécurité dans la réglementation sur les aérodromes plutôt que de se limiter à transposer les normes et pratiques recommandées (SARP) par l'OACI. Les réponses à cette question ont montré qu'une majorité de parties prenantes préfère l'établissement d'exigences essentielles spécifiques au niveau communautaire, pour autant qu'elles soient conformes aux obligations imposées aux États membres par l'OACI et qu'elles ne créent pas d'exigences supplémentaires injustifiées. Il ressort également des commentaires reçus que la majorité des répondants considérait que le contenu et le niveau de détail des exigences essentielles proposées étaient satisfaisants.
35. Ainsi qu'indiqué dans la note explicative jointe, ces exigences essentielles ont été élaborées en prenant pour point de départ des risques identifiés afin de prendre les mesures de réduction des risques appropriées pour chaque risque raisonnablement probable et spécifique à l'exploitation d'un aérodrome. Un contrôle croisé a été réalisé afin de vérifier que ces exigences essentielles permettent aux États membres de répondre aux obligations de l'OACI sans leur imposer de contraintes supplémentaires. L'Agence est dès lors d'avis que les exigences essentielles spécifiques, jointes au présent avis et représentant les objectifs de sécurité pour la réglementation de la sécurité des aérodromes, seront rendues obligatoires par le règlement de base (CE) n° 1592/2002 et y seront annexées.

### (ii) Systèmes de gestion

36. L'un des éléments essentiels soulevés dans le NPA était le bien-fondé d'exiger de tous les exploitants d'aérodrome qu'ils adoptent et mettent en œuvre un système formel complet de gestion de la sécurité (SMS). Les réponses des parties prenantes étaient contrastées. Seules deux parties prenantes ont souligné que ce système de gestion de la sécurité devait être imposé à tous les exploitants d'aérodrome. Un grand nombre de parties prenantes a fait observer que des petites organisations ne sont pas à même de mettre en œuvre un véritable système de gestion de la sécurité et qu'imposer une telle charge aux exploitants de petits aérodromes serait disproportionné par rapport aux risques réels liés à leur exploitation. Bien que l'OACI impose un tel système à tous les aérodromes, il convient de garder à l'esprit que les normes de l'OACI ne s'appliquent qu'aux aérodromes destinés à des opérations internationales. Cette exigence pourrait poser des difficultés dans le contexte communautaire, où tous les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique sont par définition ouverts au trafic aérien intracommunautaire.

37. En conséquence, l'Agence conclut que seuls les aéroports complexes devront mettre en œuvre un système de gestion de la sécurité et, aux fins de définir le niveau adéquat de complexité tout se conformant aux exigences de l'OACI, l'Agence suggère que cette exigence ne s'applique qu'aux aéroports qui proposent des services aériens réguliers<sup>18</sup>.

### c. Les moyens de mise en œuvre

38. Le règlement de base doit préciser comment les exigences essentielles doivent être mises en œuvre. Si ces spécifications sont trop complexes ou trop longues, des pouvoirs exécutifs peuvent être conférés à la Commission, aux États membres, à l'Agence ou à la branche afin d'adopter, respectivement, les règles de mise en œuvre, les mesures nationales de mise en œuvre, les spécifications de certification ou les normes sectorielles. Le cas échéant, les instances chargées de la délivrance du certificat ou auprès desquelles la conformité doit être démontrée doivent être identifiées. Il peut s'agir de l'Agence proprement dite, d'autres autorités compétentes<sup>19</sup> ou d'organes d'évaluation dûment accrédités<sup>20</sup>. Dans ce dernier cas, les critères d'accréditation doivent être précisés et les autorités d'accréditation doivent être désignées.

39. Il existe de multiples possibilités de mise en œuvre des objectifs de sécurité. Le choix relève d'une décision politique, qui dépend de la sensibilité du public, des traditions et de la culture du secteur. Ce choix doit également tenir compte du niveau d'uniformité recherché pour une activité donnée, étant entendu que l'uniformité sera probablement plus aisément atteinte par des règles de mise en œuvre commune adoptées par la Commission. Le choix doit également prendre en compte le fait que l'uniformité signifie aussi protéger les citoyens et respecter les règles du marché intérieur, mais il doit également être conforme au cadre international afin de garantir l'interopérabilité. Enfin, ce choix doit prendre appui sur les principes de bonne gouvernance<sup>21</sup> de manière à optimiser l'utilisation des ressources disponibles et à renforcer le sens des responsabilités et d'une culture juste dans la réglementation de la sécurité de l'aviation civile.

---

<sup>18</sup> On entend par **service aérien régulier** une série de vols qui présente l'ensemble des caractéristiques suivantes:

(a) sur chaque vol, des sièges et/ou une capacité de transport de fret et/ou de courrier, vendus individuellement, sont mis à la disposition du public (soit directement par le transporteur aérien, soit par ses agents agréés);

(b) il est organisé de façon à assurer la liaison entre les mêmes deux aéroports ou plus:

- soit selon un horaire publié;
- soit avec une régularité ou une fréquence telle qu'il fait partie d'une série systématique évidente.

<sup>19</sup> On entend par «autorité compétente» l'Agence ou l'un des autorités nommées ou instituées par les États membres, habilitées à délivrer des certificats et à exercer un contrôle sur la sécurité des aéroports, produits, équipements, systèmes, pièces ou appareils, organisations ou personnes, ainsi que sur les risques découlant du voisinage immédiat d'un aéroport. Toute autorité compétente doit être indépendante de l'exploitation et de la gestion des aéroports.

<sup>20</sup> On entend par «organe d'évaluation» tout organisme agréé pour évaluer la conformité des personnes physiques ou morales aux règles visant à garantir le respect des exigences essentielles définies dans le présent règlement et délivrer le certificat correspondant.

<sup>21</sup> COM (2001) 428 final du 25.07.2001 – «Gouvernance européenne – Un livre blanc» (JO C 287 du 12.1.2001, pp. 1 à 29).

(i) Modalités de mise en œuvre

40. Le NPA n° 06/2006 est parti du postulat qu'il était probablement nécessaire d'adopter des règles de mise en œuvre afin de préciser davantage la manière dont les exigences essentielles doivent être appliquées, tout au moins en ce qui concerne les «grands» aérodromes. Il posait toutefois la question de savoir si ces exigences devaient également s'appliquer aux «petits» aérodromes. Il posait donc aussi la question de savoir quelle devrait être la définition d'un «petit» aérodrome. Les réponses à cette question font apparaître que la majorité des parties prenantes estime que des modalités de mise en œuvre détaillées doivent être élaborées dans tous les cas, indépendamment de la taille et de la complexité des opérations de l'aérodrome. Ces parties prenantes soulignent néanmoins que ces règles devaient être proportionnées à la complexité et au type d'opérations réalisées.
41. Cela étant, plusieurs parties prenantes craignent que le statut juridique des modalités de mise en œuvre et le temps nécessaire pour les modifier rendent le cadre réglementaire trop rigide pour suivre les évolutions. Elles estiment également que l'inclusion de la plupart, pour ne pas dire de tous les détails techniques dans les règles de mise en œuvre supprimerait la flexibilité nécessaire pour s'adapter à différents aérodromes, chacun étant différent des autres. L'Agence partage ce point de vue. Ce risque pourrait être atténué en introduisant, chaque fois que possible, des dispositions techniques ou des procédures d'évaluation de la conformité au niveau des spécifications de certification<sup>22</sup> afin de répondre aux préoccupations susvisées. Le respect de ces règles offrirait une présomption de conformité, mais ne serait pas le seul moyen de les respecter. Les autorités et les parties prenantes peuvent recourir à d'autres moyens à condition qu'ils garantissent un niveau de conformité équivalent. Il convient donc de bien comprendre que les règles de mise en œuvre qui seront élaborées spécifieront essentiellement les procédures à suivre par les parties prenantes et les autorités compétentes et, en particulier, les critères de flexibilité et les procédures d'acceptation d'autres moyens d'atteindre la conformité.
42. Les parties prenantes ont souligné que certains aspects de la sécurité des aérodromes sont déjà couverts par d'autres législations. C'est le cas, par exemple, des systèmes radio pour le départ, l'approche et l'atterrissage, qui pourraient déjà être couverts par les règles relatives au «ciel unique européen». La sécurité et les performances de ces systèmes ne dépendent toutefois pas uniquement de leur conception/production, mais également de leur mise en œuvre/intégration sur le site. Il convient dès lors de veiller à ce que cet aspect de l'équipement d'un aérodrome soit aussi réglementé tout en assurant la synergie avec le «ciel unique» afin d'éviter les chevauchements ou les doubles emplois en termes d'exigences et de processus de certification.
43. L'Agence est donc d'avis que le législateur devrait conférer à la Commission le pouvoir d'adopter, conformément aux procédures déjà visées dans le règlement de base, les règles nécessaires à la mise en œuvre des exigences essentielles applicables à la sécurité et à l'interopérabilité des aérodromes. Ainsi que cela a déjà

---

<sup>22</sup> Le règlement de base impose à l'Agence d'élaborer des spécifications de certification, y compris des codes de navigabilité et des moyens acceptables de mise en conformité à utiliser dans le cadre du processus de certification. Ces documents ne sont pas contraignants mais reflètent l'état de l'art et les meilleures pratiques que les autorités réglementaires et les personnes visées ont intérêt à utiliser pour se conformer aux prescriptions légales.

été mentionné, ces règles seront proportionnées à la complexité de l'aérodrome, compte tenu du volume et de la nature de son activité.

(ii) Certification des aérodromes<sup>23</sup>

44. Le NPA n° 06/2006 supposait qu'il était nécessaire d'au moins certifier les «grands» aérodromes, comme l'exigeait déjà l'OACI<sup>24</sup>. Aucune des parties ayant répondu au NPA ne l'a contesté. Toutefois, le NPA demandait aussi si cela devait s'appliquer aux «petits» aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique, conformément aux pratiques recommandées par l'OACI<sup>25</sup>, compte tenu du fait que d'autres options pourraient exister dans le cadre d'une éventuelle «autogestion». Les réponses indiquent que les parties prenantes ne sont pas partisans de ces options et préfèrent que tous les aérodromes soient certifiés. Près de la moitié d'entre elles recommande toutefois des procédures simplifiées pour les aérodromes les moins complexes. Le consensus sur la nécessité d'imposer une procédure de certification à l'ensemble des aérodromes relevant du champ d'application du règlement de base se reflète déjà dans la mise en œuvre étendue par les États membres des normes et recommandations de l'OACI en la matière<sup>26</sup>. L'Agence est dès lors d'avis que chaque aérodrome ouvert à la circulation aérienne publique et situé dans un État membre devra faire l'objet d'une certification. Celle-ci a pour but de vérifier le respect des exigences essentielles et couvrira la conception et l'exploitation des aérodromes, en veillant ainsi à ce que la conception des aérodromes soit sûre et que les exploitants aient fait la preuve de leurs capacités et moyens de s'acquitter de leurs responsabilités.
45. Bien que les aérodromes aient traditionnellement été considérés comme une seule entité, dans la plupart des cas, le propriétaire et l'exploitant sont des personnes morales différentes qui assument des rôles et des responsabilités très différentes. En effet, le propriétaire est généralement responsable des infrastructures et de la conception de l'aérodrome, tandis que l'exploitant est essentiellement chargé de la sécurité de l'exploitation. Il serait injuste d'imposer à l'un d'entre eux des obligations qui ne puissent être satisfaites que par l'autre. En outre, la tendance croissante à l'utilisation de nouveaux modèles financiers pour construire ou étendre des aérodromes afin de mieux répondre à une demande de capacité accrue ne doit pas être entravée par la manière dont la sécurité est réglementée. En outre, la réglementation en matière de sécurité ne doit pas gêner le bon fonctionnement du marché intérieur. L'Agence juge donc nécessaire d'opérer une distinction entre le processus de certification relatif à la conception de l'aérodrome et celui qui concerne l'entité qui l'exploite. Deux certificats distincts seront donc délivrés, le premier pour attester du respect de la section A des exigences essentielles et le second à l'opérateur pour attester du respect de la section B. Lorsque le

---

<sup>23</sup> Dans ce contexte, et comme le précisait le règlement de base, on entend par «certification» toute forme de reconnaissance attestant qu'un aérodrome, un produit, des pièces et équipements, un organisme ou une personne satisfont aux exigences applicables, et notamment aux dispositions du présent règlement et à ses règles de mise en œuvre, ainsi que la délivrance du certificat correspondant qui atteste cette conformité.

<sup>24</sup> Le point 1.4.1 de l'annexe 14 à la convention de l'OACI dispose que, à compter du 27 novembre 2003, les États certifient les aérodromes utilisés pour des opérations aériennes internationales dans le cadre d'une procédure réglementaire adéquate. Cette dernière comprend des critères applicables à ladite certification.

<sup>25</sup> Le point 1.4.2 de celui-ci recommande que les États certifient tous les aérodromes ouverts à l'usage du public.

<sup>26</sup> Une enquête menée par le groupe des instances chargées de la réglementation de la sécurité sur les aérodromes (GASR) en 2006 a confirmé que, dans 17 États membres de l'Union européenne, on recensait plus de 700 aérodromes certifiés ou sur le point de l'être, y compris les champs d'aviation uniquement utilisés à des fins non commerciales selon les règles de vol à vue (VFR). L'évaluation de l'impact réglementaire fournit un complément d'information sur les aérodromes concernés par le présent avis.

propriétaire et l'exploitant sont une seule et même personne morale, les États membres peuvent, à la demande de celle-ci, regrouper les deux certificats en un seul.

46. S'agissant des entreprises qui gèrent plus d'un aérodrome, les réponses au NPA font apparaître qu'une majorité d'autorités et de petits exploitants préfère qu'un certificat soit délivré à l'exploitant pour chacun des aérodromes qu'il gère. Les autorités des États dans lesquels de grandes entreprises exploitent plus d'un aérodrome et les parties prenantes établies dans ces États sont favorables à la délivrance d'un seul certificat à un exploitant qui gère plusieurs aérodromes. L'évaluation d'impact réglementaire jointe en annexe montre que, bien qu'aucune raison de sécurité ne plaide en faveur de l'imposition de l'une ou l'autre option, la seconde offre des avantages économiques manifestes. Dans ce contexte, il peut être opportun de rappeler que cette option a déjà été retenue dans tous les autres secteurs couverts par le règlement de base, étant donné qu'une organisation peut exploiter plusieurs avions, ateliers d'entretien, sites de fabrication, etc., avec un seul certificat d'agrément. L'Agence est donc d'avis que les exploitants qui gèrent plus d'un aérodrome et ont créé un système central de gestion de la qualité et de la sécurité devraient être autorisés à demander un certificat d'exploitant unique dans l'État de leur siège d'activité principal, s'ils le souhaitent. Laisser le choix aux exploitants est une option préconisée dans un certain nombre de réactions au CRD, étant donné qu'il a été observé que cette idée peut cadrer avec les structures plus centralisées qui existent dans plusieurs États membres.

#### (iii) Certification des équipements d'aérodrome

47. Ainsi qu'il est expliqué au point 27, l'Agence juge nécessaire que les équipements d'aérodrome qui contribuent à la sécurité des opérations d'un avion soient soumis à des exigences adéquates, détaillées dans les règles de mise en œuvre. Bien que, comme indiqué au point 30, le contrôle de la conformité incombe généralement au propriétaire ou à l'exploitant de l'aérodrome, selon le type d'équipement, il pourrait être plus approprié de certifier directement certains équipements critiques pour la sécurité, pour lesquels le propriétaire ou l'exploitant ne sont pas compétents. L'Agence est dès lors d'avis que certains équipements critiques pour la sécurité doivent faire l'objet d'un processus de certification spécifique et qu'un certificat doit leur être délivré, comme le précisent les règles de mise en œuvre, après une évaluation adéquate des avantages qu'il y a à procéder de la sorte.
48. À l'instar de la délivrance du certificat, une approche similaire à la «nouvelle approche»<sup>27</sup> doit être suivie. En d'autres termes, il convient de laisser la majeure partie de la responsabilité de l'évaluation de conformité à l'organisation qui conçoit et fabrique l'équipement. Étant donné que c'est aussi l'approche adoptée pour le «ciel unique européen», cette délégation de responsabilité à la branche facilitera la synergie lors de l'élaboration des règles de mise en œuvre. Les déclarations de conformité seront délivrées en conséquence par l'industrie manufacturière.
49. Comme indiqué au point 30, l'Agence considère que les produits fabriqués en grandes quantités doivent être soumis à un système de certification similaire à l'ETSO qui est appliqué à certaines pièces et appareils aéronautiques. Cela

<sup>27</sup> Depuis 1987, quelque 25 directives ont été adoptées dans le cadre de la «nouvelle approche», qui s'inspire de la résolution du Conseil du 7 mai 1985 concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation, de la résolution du Conseil du 21 décembre 1989 concernant une approche globale en matière d'évaluation de la conformité et de la décision 93/465/CE du Conseil établissant les procédures détaillées de l'évaluation de la conformité.

faciliterait la normalisation des produits et contribuerait à réduire les coûts, comme l'ont suggéré plusieurs parties prenantes. Cette option sera décidée au cas par cas, à la suite d'une évaluation appropriée de l'impact réglementaire lors de l'élaboration des règles de mise en œuvre correspondantes. Pour ce faire, les organisations qui conçoivent et fabriquent les équipements concernés devront démontrer leur capacité et leur moyen de s'acquitter de leurs responsabilités. L'Agence est dès lors d'avis que les organisations qui conçoivent et produisent des équipements spécifiques pour les aérodromes doivent être soumises à des règles et des procédures d'évaluation spécifiques, lorsque les règles de mise en œuvre l'imposent à l'issue d'une évaluation adéquate des avantages qu'il y a à procéder de la sorte.

50. En tout état de cause, il est rappelé que, conformément à ce qui est énoncé au point 42, la vérification des installations et du bon fonctionnement des équipements d'aérodrome sur le site font partie du processus de certification des aérodromes. En outre, l'exploitation et la maintenance de ces équipements seront réalisées sous la responsabilité de l'exploitant de l'aéroport et seront donc couvertes par la certification et le contrôle de l'exploitant.

(iv) Contrôle des qualifications et de l'aptitude physique et mentale du personnel

51. Comme indiqué aux points 31 et 32, l'Agence estime qu'il est nécessaire que le personnel dont les activités sont de nature à affecter la sécurité de l'exploitation des aérodromes soit soumis aux exigences qui s'imposent en matière de formation continue et, éventuellement, d'aptitude physique et mentale. L'Agence estime également que le respect de ces exigences devrait relever, de manière générale, de la responsabilité des employeurs.
52. Au cours de la consultation, certains commentaires ont toutefois suggéré d'opérer une distinction entre la réglementation qui couvre le personnel des services de secours et de lutte contre l'incendie et celle qui concerne l'exploitant d'un aérodrome et d'instaurer un processus de certification spécifique; d'autres parties prenantes s'y sont toutefois fermement opposées. D'autres encore ont invoqué la nécessité de mettre en place un régime de qualification approprié pour ce personnel, mais estimaient que cela devait se régler au niveau national. Dans ce contexte, l'Agence conclut qu'il n'y a pas de raison de traiter le personnel des services de secours et de lutte contre l'incendie différemment des autres catégories de personnel chargées de tâches sensibles pour la sécurité à l'intérieur du périmètre d'un aérodrome. Conformément aux règles communes applicables, la vérification des qualifications professionnelles et de l'aptitude physique et mentale de ce personnel doit incomber à l'exploitant de l'aérodrome et être l'une des conditions d'obtention du certificat.

(v) Organes d'évaluation

53. Le NPA n° 06/2006 demandait si les organes d'évaluation devaient être accrédités, en lieu et place des autorités compétentes désignées par les gouvernements nationaux, pour évaluer le respect des exigences de certification, *uniquement pour la conception des aérodromes les moins complexes et pour leurs exploitants*. Une large majorité de parties prenantes a estimé qu'il était envisageable d'autoriser ces organes, en plus des autorités réglementaires nationales, à évaluer le respect des exigences et à délivrer des certificats, pour autant que le système soit aussi sûr, mais plus efficace. La plupart des parties prenantes ont précisé que si ce système devait être envisagé, les organisations qui contrôlent la conformité devaient faire



l'objet d'un agrément adéquat afin de vérifier qu'elles agiront en toute transparence et indépendance et mettront en œuvre un système de gestion solide.

54. L'Agence a tenu compte de ces points de vue et est donc d'avis que des organes d'évaluation dûment agréés devraient être habilités à contrôler et à certifier les aérodromes, et leurs exploitants, qui ne proposent pas de services aériens réguliers. Par ailleurs, l'exploitant ou le concepteur de l'aérodrome devrait avoir le choix d'adresser sa demande à l'autorité compétente d'un État membre ou à cet organe d'évaluation. Afin d'éviter tout conflit d'intérêt potentiel, ces organes devraient être agréés par l'Agence.

(vi) Autorités compétentes

55. Il va de soi que, hormis les éléments susvisés, l'extension de la compétence de la Communauté sur les aérodromes ne saurait produire d'autre effet sur le rôle des États membres et de leurs autorités compétentes. La forme institutionnelle de l'État (par exemple, une fédération), l'étendue du territoire, le nombre d'aérodromes et des raisons de proximité peuvent donner à penser que des autorités de certification et de contrôle doivent être établies au niveau régional (comme c'est le cas aujourd'hui dans les 16 Länder de la République fédérale d'Allemagne, par exemple) plutôt qu'au niveau national. Les États peuvent également souhaiter déléguer le contrôle à l'autorité compétente d'un pays proche ou regrouper les ressources et créer une autorité régionale de contrôle. Ce choix est entièrement laissé à la discrétion des États membres, qui sont libres d'organiser leur système exécutif comme ils le jugent approprié, ainsi qu'ils le font déjà aujourd'hui.
56. En conséquence, l'Agence n'avance aucune proposition tendant à imposer une structure au système de contrôle des États membres. La structure administrative des États membres continuera à relever de leur seule responsabilité. Néanmoins, cette structure doit atteindre deux objectifs majeurs. Premièrement, elle doit permettre un contrôle efficace afin de garantir la mise en œuvre correcte des règlements par les différentes personnes couvertes par la réglementation. Deuxièmement, tout comme dans le règlement «ciel unique européen»<sup>28</sup>, les autorités compétentes doivent être indépendantes des concepteurs et des exploitants d'aérodrome et exercer leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente.
57. Par conséquent, à la seule exception visée à la section v) ci-dessus, toutes les tâches de contrôle et de certification doivent être effectuées par les autorités compétentes désignées par les États membres. Les demandeurs s'adresseront à l'autorité compétente désignée par l'État membre dans lequel se trouve l'aérodrome ou dans lequel l'opérateur a son lieu d'établissement principal. Il convient de rappeler à cet égard que le règlement de base impose à l'Agence de contrôler la manière dont les autorités compétentes remplissent leurs obligations. Elle le fait par des inspections systématiques et régulières de la normalisation.

**d. Conformité avec la directive sur l'assistance en escale**

58. Certains des sujets abordés dans le présent avis et quelques exigences essentielles requièrent une stricte coordination entre les exploitants d'aérodrome et les prestataires de services d'assistance en escale. Le règlement de base étendu

---

<sup>28</sup> Article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen (*JO L 96 du 31.3.2004, pp. 1 à 9*).

imposera des obligations à ces derniers, comme expliqué au point 29. Étant donné que l'assistance en escale est déjà réglementée par une directive spécifique<sup>29</sup> adoptée en 1996, essentiellement en ce qui concerne ses aspects économiques et commerciaux, il convient de prendre soin d'éviter les chevauchements et, si possible, les exigences contradictoires. L'Agence suggère donc que ladite directive soit modifiée afin de l'aligner sur les dispositions relatives à la sécurité proposées dans le présent avis, tout en définissant clairement les responsabilités respectives des exploitants d'aérodrome et celles des prestataires de services d'assistance en escale en matière de sécurité.

#### **IV. Subsidiarité**

59. Le règlement de base adopté en 2002 opérerait un transfert de compétences des États membres à 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 déjà reçu le soutien du Parlement européen (première lecture en mars 2007) et l'accord politique du Conseil (juin 2007). Le législateur a également anticipé son extension progressive à l'ensemble des autres domaines liés à la réglementation de la sécurité aérienne 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.
60. L'idée selon laquelle un niveau élevé et uniforme de sécurité ne peut être atteint que par une action commune à l'échelle de la Communauté n'est pas nouvelle. Un large consensus existe en Europe à ce sujet et les États européens travaillent depuis longtemps ensemble, au sein des autorités conjointes de l'aviation (JAA) et/ou d'EUROCONTROL dans le but d'établir des règles communes en matière de sécurité aérienne civile. Dans le domaine aéroportuaire, en 1996, cinq États ont créé le groupe des instances chargées de la réglementation de la sécurité sur les aérodromes (GASR). Depuis, le GASR s'est élargi et accueille en son sein 28 autorités nationales chargées de l'aviation, dont 22 viennent des États membres de l'Union européenne. Parmi les six autres membres du GASR, on peut noter la présence de l'Islande, de la Norvège et de la Suisse, qui font également partie du système de l'EASA.
61. Cette augmentation constante du nombre de membres du GASR, qui repose sur des décisions volontaires de chaque État, confirme que, même dans le domaine aéroportuaire, la nécessité de règles communes appliquées uniformément au niveau du continent se fait fortement sentir. Toutefois, ainsi que cela a été reconnu lors de la création du système de l'EASA, aucune approche intergouvernementale volontaire ne peut atteindre le degré d'uniformité recherchée. Les réponses au NPA n° 06/2006 ont donc montré que la grande majorité des parties prenantes, tout en soulignant que la certification et le contrôle devaient continuer à incomber essentiellement aux autorités nationales compétentes pour des raisons de proximité, était également convaincue des avantages d'une action centralisée, avec

---

<sup>29</sup> Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté (JO L 272 du 25.10.1996, p.p. 36 à 45).

l'entrée en vigueur de règles communes à la même date, sous le contrôle d'un organe centralisé indépendant.

62. 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 la sécurité et de l'interopérabilité des aéroports, ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres et, partant, qu'ils ne peuvent l'être que par la Communauté. En particulier, ainsi que l'évaluation d'impact réglementaire jointe en annexe le montre, une transposition unique des dispositions de l'OACI pour l'UE 27+4 est une approche plus efficace que l'action isolée de chacun de ces pays.
63. 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, le niveau élevé de ces exigences essentielles et la possibilité de recourir à des spécifications de certification juridiquement non contraignantes afin de vérifier la conformité permettra de répondre aux particularités locales qui n'affectent ni les avantages escomptés ni le niveau de sécurité. Grâce à sa possibilité de combiner les règles impératives et non impératives, le système de l'EASA apporte effectivement une bonne réponse aux besoins de subsidiarité et de proportionnalité dans le domaine aéroportuaire. Il conviendra naturellement de veiller à ce que ces principes soient également respectés lors de l'élaboration des règles de mise en œuvre correspondantes.
64. 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**

65. 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 impact éventuel au plan économique, social et de la sécurité ainsi que de leur compatibilité avec la législation internationale et d'autres règles applicables à l'aviation.
66. En conséquence, sur la base du présent avis, l'Agence considère que l'extension du champ d'application du règlement (CE) n° 1592/2002 à la sécurité et à l'interopérabilité des aéroports aura globalement un impact positif sur les opérateurs et les citoyens de la Communauté.

## VI. Conclusion

67. En résumé, l'Agence est d'avis que la compétence communautaire doit être étendue pour réglementer la sécurité et l'interopérabilité des aérodromes. Par conséquent,

- tous les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique doivent être soumis à une législation communautaire;
- des exigences essentielles communes spécifiques couvrant les caractéristiques physiques, l'infrastructure, les équipements d'aérodrome, l'exploitation, la gestion et la réduction des risques aux abords immédiats des aérodromes, doivent être introduites dans une nouvelle annexe au règlement de base;
- les propriétaires d'aérodrome, les exploitants d'aérodrome, les organisations ou le personnel fournissant des services ou des équipements susceptibles d'affecter la sécurité de l'exploitation des aérodromes sont responsables de la mise en œuvre de ces exigences essentielles, sous le contrôle et la supervision des États membres;
- réglementation, analyse de sécurité et inspections de normalisation relèveront de l'Agence;
- les exploitants d'aérodrome proposant des services aériens réguliers doivent adopter et mettre en œuvre un système complet de gestion de la sécurité;
- des pouvoirs seront conférés à la Commission en vue d'adopter des règles de mise en œuvre détaillant les exigences que les organisations et les personnes susvisées devront respecter et les processus de certification applicables;
- ces règles de mise en œuvre doivent être proportionnées par rapport à la complexité de l'aérodrome, compte tenu de la nature et du volume de ses activités;
- des pouvoirs seront conférés à l'Agence afin qu'elle adopte des spécifications de certification qui serviront durant le processus de certification et apporteront la flexibilité nécessaire à la mise en œuvre des exigences essentielles, tout en offrant un niveau de sécurité uniforme;
- la conception et l'exploitation des aérodromes feront l'objet d'une certification distincte, mais un seul certificat pourra être délivré lorsque le propriétaire et l'exploitant d'un aérodrome sont une seule et même personne;
- les exploitants de plusieurs aérodromes, qui auront mis en place des systèmes centralisés adéquats, pourront demander un certificat unique couvrant l'exploitation et la gestion de tous les aérodromes sous leur responsabilité;
- la certification et le contrôle des aérodromes qui ne proposent pas de services aériens réguliers peuvent, à la demande de leur propriétaire ou exploitant, être réalisés par des organes de certification agréés;
- bien que la vérification de la conformité des équipements d'aérodrome fasse partie de la certification de la conception de l'aérodrome ou de l'exploitant, en fonction de leur utilisation prévue, les équipements critiques pour la sécurité pourront être soumis à des régimes de certification spécifiques, incluant une éventuelle démonstration de la capacité de leur concepteur ou fabricant, lorsque les règles de mise en œuvre le prévoient et après due évaluation des avantages économiques et de sécurité qu'il y a à procéder de la sorte.

68. L'Agence est d'avis que la politique susvisée représente le meilleur moyen de réglementer la sécurité et l'interopérabilité à l'intérieur du périmètre et aux abords des aéroports dans le territoire des États membres. Elle reflète l'avis exprimé par la majorité des parties qui ont répondu à la consultation organisée pour la 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 propose, en conséquence, que la Commission initie le processus législatif sur la base du présent avis.

Cologne, le XX mois 2007

P. GOUDOU  
Directeur exécutif