



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 15.11.2005
COM(2005) 578 final

**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 –**

**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 –**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

Introduction

En Europe, le trafic aérien croît rapidement : il a plus que doublé au cours des quinze dernières années. La mise en place du marché intérieur du transport aérien a largement contribué à accélérer ce développement. Les compagnies aériennes européennes ont su s'adapter à leur nouvel environnement concurrentiel, en améliorant leur offre et en tentant de s'implanter sur de nouveaux marchés, directement, via des filiales ou par le biais de rapprochements. Parallèlement on a assisté au développement rapide des compagnies européennes à bas coûts qui, parties de rien il y a une dizaine d'années, représentent maintenant 12% du trafic intracommunautaire. L'avion est ainsi devenu un moyen de transport naturel pour les Européens, et à moyen terme rien ne semble devoir compromettre la croissance du trafic.

Dans le même temps, l'avion demeure l'un des moyens de transport les plus sûrs, grâce aux efforts constants de la communauté aéronautique qui a toujours placée la sécurité au centre de ses préoccupations. C'est particulièrement vrai dans la Communauté, où le niveau de sécurité aérienne est, et demeure, l'un des plus élevés au monde.

La Commission, pour sa part, s'est toujours efforcée d'accompagner la réalisation du marché intérieur du transport aérien du développement de règles communes de sécurité, d'un niveau élevé et uniformément mises en œuvre dans l'ensemble des États membres. Plusieurs avancées sensibles, notamment en matière d'outils de prévention des accidents et des incidents aériens ont ainsi été enregistrées ces dernières années¹. Mais c'est surtout l'instauration de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) et la création du « ciel unique européen » qui contribueront de manière décisive au renforcement et à l'harmonisation du cadre réglementaire et institutionnel du transport aérien européen.

Cependant, ce niveau doit encore être amélioré, comme l'a malheureusement montré la série d'accidents aériens survenue au cours de l'été 2005, y compris dans la Communauté. Pour que cette période tragique ne marque pas une inflexion de la tendance régulière à l'amélioration de la sécurité du transport aérien, il est essentiel de poursuivre, et même

¹ Directive 94/56/CE du Conseil du 21 novembre 1994 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile (JO L 319 du 12.12.1994, p. 14). Directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile (JO L 167 du 4.7.2003, p. 23). Directive 2004/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires (JO L 143 du 30.4.2004, p. 76).

d'amplifier, l'engagement permanent en faveur de cette dernière. Ainsi, dans la Communauté, il est grand temps de mettre fin à une anomalie: alors que les aéronefs évoluent désormais en toute liberté au sein d'un marché unifié, les niveaux de sécurité demeurent disparates entre États membres.

En effet, la réglementation relative à la sécurité de l'aviation civile européenne reste, pour la plus grande part, élaborée au sein de différentes instances. C'est notamment le cas avec la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) et son « organe technique » que sont les Autorités conjointes de l'aviation (JAA), et, depuis peu, le Groupe des régulateurs de la sécurité aéroportuaire (GASR). Ces instances spécialisées, qui recoupent des zones géographiques différentes, élaborent des règles qui viennent compléter celles définies au niveau mondial par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cependant, procédant de la simple collaboration intergouvernementale, ces règles ne sont appliquées que dans la mesure où les États parties prenantes le veulent bien. Il s'ensuit de grandes disparités nationales et parfois, il faut bien l'admettre, ce ne sont pas les standards les plus élevés qui sont appliqués.

Ainsi, à ce jour, ce sont six versions, successives et différentes, des règles opérationnelles applicables au transport aérien par avion définies par les JAA (JAR OPS 1) qui sont mises en œuvre par les vingt-cinq États membres, et encore huit de ces États ont-ils modifié, via des règles nationales, la version qu'ils ont choisie d'appliquer. Les divergences sont encore plus marquées pour ce qui est des règles relatives aux licences des pilotes effectuant des transports commerciaux par avion. Et, dans certains États membres, les critères relatifs aux licences des pilotes privés de loisir ne remplissent même pas les exigences minimales imposées par l'OACI. Enfin, les réglementations des personnels navigants commerciaux demeurent embryonnaires, alors qu'ils jouent un rôle essentiel pour garantir la sécurité des passagers, comme l'issue heureuse de l'accident survenu à Toronto le 2 août 2005 l'a démontré.

Opérations aériennes et licences des pilotes

L'Agence européenne pour la sécurité aérienne a été instituée par le règlement (CE) n° 1592/2002², entré en vigueur en septembre 2002.

Dès l'adoption de ce texte, qui confère à la Communauté une compétence exclusive en matière de navigabilité et de compatibilité environnementale des produits aéronautiques, il était entendu qu'un niveau optimal et uniforme de sécurité et la mise en place de conditions de concurrence équitables pour les opérateurs aériens ne pourraient être atteints qu'en élargissant le champ d'application de ce texte aux opérations aériennes et aux licences des équipages de conduite. Le Parlement européen et le Conseil chargeaient d'ailleurs explicitement la Commission de faire une proposition en ce sens, qui viserait également les aéronefs des pays tiers et interviendrait dans les meilleurs délais. Le second considérant du règlement précise en effet que « il convient d'élaborer, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur du présent règlement, des exigences essentielles appropriées pour l'exploitation des aéronefs et la qualification des équipages, le règlement étant applicable aux aéronefs de pays tiers puis à d'autres aspects de la sécurité de l'aviation civile ». L'article 7, relatif aux

² 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, p. 1).

opérations aériennes et aux licences des équipages de conduite, renforce cette obligation d'agir³. La longue série d'accidents de l'été 2005 démontre, hélas, qu'il est effectivement nécessaire de poursuivre les efforts pour renforcer le niveau général de sécurité aérienne.

La Commission propose donc au Parlement européen et au Conseil, comme il lui avait été demandé, d'étendre les règles communes, et donc les compétences de l'Agence, aux opérations aériennes, aux licences des pilotes et, dans les limites fixées par la Convention de Chicago, à la sécurité des aéronefs des pays tiers. Ainsi, à partir de 2007, la quasi-totalité de la réglementation jusqu'à présent développée par les JAA devrait-elle se retrouver intégrée au droit communautaire et mise en œuvre de manière uniforme dans l'ensemble de la Communauté. Parallèlement, des mécanismes de contrôle efficaces seront mis en place, pour s'assurer du respect des règles communes.

Tel est l'objet de la proposition réglementaire transmise au Parlement européen et au Conseil avec la présente communication. L'approche retenue par la Commission pour procéder à cette extension des règles communes, et notamment la répartition des tâches entre l'Agence et les administrations nationales compétentes, se retrouve dans l'exposé des motifs qui accompagne cette proposition réglementaire.

Le ciel unique européen et la sécurité aéroportuaire

Pour leur part, les règles relatives à la navigation aérienne procèdent essentiellement d'une organisation intergouvernementale distincte, Eurocontrol⁴, qui regroupe 35 États européens et développe, coordonne et planifie les stratégies paneuropéennes en la matière. À l'heure actuelle, Eurocontrol n'est cependant pas dotée d'un pouvoir réglementaire contraignant. C'est la raison pour laquelle le Parlement européen et le Conseil ont délégué à la Commission, qui travaille avec l'assistance technique d'Eurocontrol, le pouvoir réglementaire nécessaire à la mise en place du « ciel unique ».

Avec la mise en place du ciel unique européen, la prochaine étape est l'extension des missions de l'AESA aux « autres aspects » auxquels se réfère le second considérant du règlement (CE) n° 1592/2002. Il devrait s'agir de la navigation aérienne et les opérations aéroportuaires : le ciel unique et l'AESA convergeront afin de promouvoir une meilleure intégration et une simplification du système réglementaire et institutionnel européen. Autant que de possible, les règles communautaires seront développées en prenant en compte la nécessaire coordination entre les besoins des utilisateurs civils et militaires de l'espace aérien.

1.1. Les lacunes du cadre réglementaire actuel

1.1.1. Le « Ciel unique européen », une construction encore inachevée

La gestion du trafic aérien et les services de navigation aérienne sont l'objet de standards édictés par l'OACI et Eurocontrol. Ces règles, qui autorisent parfois plusieurs solutions alternatives, ne constituent pas toujours un cadre rigoureux et contraignant, en droit ou en fait.

³ Pour mémoire, la directive 91/670/CEE, citée plus bas, chargeait déjà la Commission de présenter « des mesures établissant des exigences harmonisées en matière de licences et de programme de formation ». Un an plus tard, le règlement (CE) n° 2407/92 sur les licences des transporteurs aériens annonçait un règlement du Conseil sur le certificat de transporteur aérien.

⁴ Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne.

Leur application par les États membres donne donc lieu à certaines incohérences, à des divergences, et parfois à des contradictions. À tout le moins, elles n'y sont pas appliquées de manière synchronisée. Ainsi, par exemple, les « ESSAR 3 » adoptés par Eurocontrol en juillet 2000 devaient-ils être mis en œuvre avant juillet 2003, ce qui n'a été vrai que dans quelques États membres, et ne l'est toujours pas dans 14 d'entre eux. C'est notamment pour résoudre ces difficultés, via des règles communes, que la Commission a proposé la création du ciel unique.

Pour mettre en place le ciel unique, la Commission travaille étroitement avec Eurocontrol. Les normes et procédures en matière de sécurité (désignées par l'acronyme « ESARR ») et d'interopérabilité élaborées par cette dernière sont progressivement intégrées dans le droit communautaire. Le développement des mesures d'application profite ainsi pleinement de la compétence technique d'Eurocontrol. Cependant le ciel unique européen ne traite pas aujourd'hui de l'ensemble des questions de sécurité liées à la gestion du trafic aérien. Il est donc indispensable de compléter la réglementation existante et d'adopter une approche plus cohérente et articulée de la sécurité.

1.1.2. La sécurité aéroportuaire, une obligation à remplir

Depuis le 27 novembre 2003, l'annexe 14 de la Convention de Chicago requiert la certification des aéroports. De même, l'OACI rendra obligatoire, à partir de novembre 2005, la mise en place de systèmes de gestion de la sécurité pour l'exploitation aéroportuaire. Dans ce domaine encore, il n'existe aucune règle commune. Aussi le risque est-il grand de voir se développer des réglementations incohérentes, même si quelques États ont volontairement entrepris un travail d'harmonisation dans le cadre d'un groupement informel des régulateurs de la sécurité aéroportuaire (le GASR).

1.1.3. Des exigences nouvelles

Avec l'augmentation du trafic aérien, de nouveaux besoins se font sentir. Il est nécessaire de gérer de manière plus flexible les infrastructures et de créer des capacités supplémentaires, tout en maîtrisant les coûts. Une réduction des retards et une diminution de l'impact environnemental de l'exploitation aérienne et aéroportuaire sont également requises. Le recours de plus en plus fréquent à des technologies capables de gérer de manière globale l'ensemble des opérations, en vol et autour du vol, permet de répondre à ces défis. Ce sera le rôle du programme SESAME de favoriser le développement synchronisé et l'interopérabilité des nouvelles générations de systèmes de gestion du trafic aérien.

Ces évolutions technologiques devront s'accompagner d'exigences rigoureuses en matière d'interopérabilité des équipements et de définition d'interfaces techniques. En effet, l'efficacité et la sécurité de la gestion du trafic aérien dépendent aussi de la bonne interaction entre organisations, personnels et équipements, à bord des avions, au sol ou dans l'espace. Dans un domaine où interviennent un grand nombre d'acteurs, il est indispensable d'assurer la cohérence de ces exigences et de veiller qu'elles soient appliquées de manière uniforme et synchronisée. Pour ce faire, de nouvelles règles et procédures permettant de garantir un niveau adéquat d'interopérabilité et de sécurité des systèmes aéronautiques doivent être mises en place.

À côté de cette approche technologique, la réduction de l'impact environnemental de l'aviation imposera sans doute le recours de plus en plus fréquent à des instruments et des

incitations économiques. La Commission a ainsi proposé, par exemple, que l'aviation soit incluse dans le système européen d'échange des droits d'émission.

1.1.4. De nouveaux prestataires et de nouveaux métiers

Avec le développement de nouvelles technologies, on observe l'apparition de prestataires de services qui agissent à travers tout le continent, voire au-delà. Déjà, le groupement des prestataires d'EGNOS⁵ et le prochain gestionnaire de GALILEO⁶ dans le domaine de la navigation par satellites, la base de données d'information aéronautique EAD⁷, des services de communication tels que ARINC et SITA⁸ en sont des exemples. La réglementation communautaire doit permettre de s'assurer que la certification de ce nouveau type d'organismes est menée à bien de manière cohérente et coordonnée.

La formation et la qualification de l'ensemble du personnel joue également un rôle essentiel pour la sécurité. Les pilotes, les contrôleurs aériens, le personnel travaillant à la conception, la production et la maintenance de produits, pièces et équipements aéronautiques font ou feront bientôt l'objet de règles communes relatives à leurs qualifications et; le cas échéant, à l'octroi de licences. Avec l'évolution technologique, il s'avèrera peut-être nécessaire de mieux standardiser les fonctions assumées par d'autres personnels ; si nécessaire, la Commission fera les propositions adéquates.

1.2. L'extension des règles communes

1.2.1. L'application du concept d'approche intégrée

L'approche intégrée, dont l'intérêt a été reconnu par l'OACI⁹, vise à améliorer la sécurité et l'efficacité de l'aviation civile en traitant de manière coordonnée les volets terrestre, aérien (et les satellites, le cas échéant) des opérations aériennes et en s'appuyant sur les dernières évolutions technologiques qui permettent aux systèmes informatiques, embarqués ou au sol, d'interagir. Elle a pour objectif d'assurer l'interopérabilité des systèmes et la synchronisation de leur mise en œuvre.

L'application de ce concept au niveau communautaire permettra de remédier aux carences actuelles, en résolvant les problèmes d'articulation entre les volets terrestres et aériens de la sécurité aérienne. Cette mise en œuvre impose que soit créé un cadre réglementaire unique et cohérent.

1.2.2. Un cadre réglementaire uniforme et efficace

La Commission proposera donc d'étendre les règles communes de sécurité à la navigation aérienne et aux opérations aéroportuaires. Cette proposition est prévue dans son programme de travail 2006 et respectera les principes pour l'élaboration de la législation qui figure dans ce Programme de travail. L'Agence sera ainsi chargée d'élaborer l'ensemble des règles de sécurité et d'interopérabilité du système européen de l'aviation et, après leur adoption par la

⁵ EGNOS : European Geostationary Navigation and Overlay Service.

⁶ GALILEO est le système européen de navigation par satellite.

⁷ EAD : European AIS data-base.

⁸ ARINC et SITA : Aeronautical Radio Inc et la Société internationale des Télécommunications aéronautiques commercialisent des services de communication destinés à l'aviation.

⁹ Voir OACI, Doc 9524, 1988.

Commission, d'en contrôler l'application, notamment par le biais d'inspections dans les États membres et d'enquêtes dans les entreprises.

Au-delà de cette étape ce cadre réglementaire sera rendu d'autant plus cohérent qu'il pourra progressivement intégrer toutes les questions et domaines qui ont un impact sur la sécurité et l'interopérabilité du système européen de l'aviation et la coordination de ses différents acteurs. La Commission a donc entrepris des études qui permettront de déterminer si, et dans quelle mesure, pourraient être développées des règles concernant l'organisation et la gestion de l'espace aérien, la gestion des flux de trafic, les capacités aéroportuaires et l'impact environnemental de l'activité aérienne et des activités aéroportuaires, ainsi que certaines questions économiques. Eurocontrol, ainsi que toutes les parties intéressées, seront associées à ces études.

Le bénéfice de ce cadre réglementaire pourrait être étendu aux pays tiers voisins, par le biais d'accords spécifiques que la Communauté conclura avec les États concernés. La sécurité et l'efficacité du transport aérien seraient ainsi renforcées dans la Communauté et dans son voisinage.

1.2.3. Les tâches de certification de l'AESA

Dans le cadre du ciel unique, la responsabilité de la certification des prestataires de services de navigation aérienne incombe aux autorités nationales de surveillance. L'expertise dont disposent les États membres et leurs obligations au regard de l'OACI justifient cette approche.

L'harmonisation des niveaux de sécurité, et la nécessité d'établir des conditions de concurrence équitables entre prestataires, imposent toutefois que les États membres exercent cette responsabilité de manière uniforme. Pour garantir la sécurité de l'ensemble du transport aérien en Europe, l'Agence sera chargée d'assurer la cohérence des pratiques nationales et se verra confiée la surveillance des organismes de certification.

Les mêmes raisons de moyens existants et de responsabilité internationale militent pour que la certification des opérations aéroportuaires reste relever des autorités nationales compétentes, l'AESA garantissant là aussi la cohérence des actions conduites par les États membres et leur conformité au regard du droit communautaire.

Par ailleurs, le ciel unique prévoyant la mise en place de blocs d'espace fonctionnels multinationaux, l'Agence pourrait certifier les prestataires de services opérant dans ces blocs. En outre, par souci d'efficacité, elle devrait certifier les prestataires de services de navigation aérienne paneuropéens, et les prestataires de pays tiers souhaitant exercer leurs activités dans la Communauté, comme ce pourrait être le cas pour des opérateurs de systèmes de communications aéronautiques mobiles et numériques, dans la mesure où leurs réseaux peuvent recouvrir l'ensemble du globe.

Pour la validation des systèmes technologiques de gestion du trafic (modes opératoires, automation, informatique et systèmes de communication, navigation et surveillance inclus) ainsi que pour l'évaluation de conformité des composants, les prestataires de services et les constructeurs certifiés devront toujours produire une déclaration normalisée européenne. Dans ce contexte, l'Agence vérifiera le respect des obligations portées par le règlement sur l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien.

Conclusion

L'Agence européenne de la sécurité aérienne est aujourd'hui compétente en matière de navigabilité et de compatibilité environnementale des produits aéronautiques. Sa création, en 2002, a représenté un progrès immense, mais insuffisant, comme l'ont souligné à l'époque le Parlement européen et le Conseil. La longue série d'accidents survenue à l'été 2005 démontre, hélas, qu'il est effectivement nécessaire de poursuivre les efforts pour renforcer niveau général de sécurité aérienne en Europe.

Pour assurer aux citoyens européens un niveau élevé et uniforme de protection dans l'aviation civile, garantir la compatibilité environnementale des produits aéronautiques, faciliter la libre circulation des personnes des services et des biens et améliorer l'efficacité de la réglementation, c'est la totalité du système européen de l'aviation qui, à terme, devra être couvert par des règles communes, mises en œuvre de manière uniforme. Dans ce cadre, l'AESA qui préparera, mettra en œuvre et contrôlera l'application de ces règles, est appelée à devenir, d'ici à 2010, l'autorité européenne aux pouvoirs étendus à tous les aspects de la sécurité de l'aviation civile.

En même temps qu'elle établissait la proposition réglementaire jointe à la présente communication, la Commission a entrepris les premiers travaux pour que la gestion du trafic aérien, la fourniture de services de navigation aérienne et la sécurité des opérations aéroportuaires se retrouvent, à leur tour, couvertes par des règles communautaires. Elle a ainsi demandé à l'Agence d'entreprendre, dès 2005, des travaux exploratoires sur ces sujets, et à lancé une étude d'impact dont les conclusions serviront de base à une proposition réglementaire qui sera transmise au Parlement européen et au Conseil avant la fin de 2006. Tous ces travaux préparatoires seront, bien entendu, conduits avec l'AESA et avec l'ensemble des acteurs concernés. A l'image de la coopération exemplaire instituée entre les JAA et l'AESA¹⁰, cette collaboration entre l'Agence et ses partenaires, au premier rang desquels il convient de placer Eurocontrol, permettra une transition harmonieuse et progressive vers le nouveau système européen de l'aviation civile.

Pour maintenir, et si possible renforcer, la cohérence paneuropéenne des règles de sécurité de l'aviation civile, les bénéfices du « système AESA » seront étendus à l'ensemble des pays tiers européens, par le biais d'accords spécifiques conclus entre la Communauté et les pays concernés.

L'extension des compétences de l'Agence, l'achèvement du ciel unique et la conclusion des accords de services aériens avec les pays tiers, qui seront menés conjointement, garantiront à la politique européenne de l'aviation un cadre cohérent, comparable à celui qui existe aux États-Unis.

¹⁰ La bonne transition entre les JAA et l'AESA a été assurée, notamment, grâce à la mise en place d'un groupe de travail, le FUJA (Future of the JAA), où sont représentés l'Agence, la Commission et les JAA. Ce groupe propose des solutions pratiques, qui visent notamment à éviter tout double emploi entre l'AESA et les JAA et à sauvegarder les intérêts des pays de la CEAC non membres de l'Union européenne.