

ASSEMBLÉE — 36^e SESSION

COMMISSION TECHNIQUE

Point 25 : Suivi de la Conférence DGCA/06 sur une stratégie mondiale pour la sécurité de l'aviation**NORMES, PRATIQUES RECOMMANDÉES ET PROCÉDURES DE L'OACI
— PROPOSITION DE SOLUTION —**

(Note de travail présentée par le Portugal, au nom de la Communauté européenne et de ses États membres¹, par les autres pays membres de la Conférence européenne de l'aviation civile² et par Eurocontrol)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le programme universel d'audits de supervision de la sécurité de l'OACI (USOAP) a permis de prendre conscience des problèmes auxquels se heurtent de nombreux États pour s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Convention de Chicago.

Le présent document aborde quelques-uns des problèmes rencontrés par les États contractants en raison de la complexité de l'annexe et du système des normes et pratiques recommandées (SARP), passe en revue les décisions prises par l'OACI dans la foulée des conclusions de la conférence des DGAC sur une stratégie mondiale pour la sécurité de l'aviation, tenue en 2006, et suggère des mesures à prendre, sur la base d'un projet de résolution présenté à l'Assemblée pour adoption.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- a) à prendre acte du contenu du présent document ;
- b) à rédiger une résolution reprenant les suggestions ci-jointes.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique A (<i>Sécurité — Renforcer la sécurité de l'aviation civile mondiale</i>).
<i>Incidences financières :</i>	Sans objet.
<i>Références :</i>	Doc 7300, <i>Convention relative à l'aviation civile internationale</i> Doc 9848, <i>Résolutions de l'Assemblée en vigueur</i> (au 8 octobre 2004)

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède. Ces 27 États sont également membres de la CEAC.

² Albanie, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Islande, Moldova, Monaco, Norvège, Serbie, (Monténégro,) Suisse, Turquie et Ukraine.

1. INTRODUCTION

1.1 L'article 37 de la Convention de Chicago charge l'OACI d'adopter des normes, des pratiques recommandées et des procédures internationales (SARP) traitant de toute une série de sujets liés à la sécurité, à la régularité et à l'efficacité de la navigation aérienne.

1.2 Les SARP de l'OACI ont largement contribué à l'amélioration de la sécurité, de l'interopérabilité, de l'harmonisation et de l'efficacité de l'aviation à l'échelle internationale. Il existe aujourd'hui un grand nombre de SARP et de procédures pour les services de navigation aérienne et des spécifications techniques très détaillées, par exemple concernant les équipements de gestion du trafic aérien, mais la plupart des organismes de contrôle des États n'ont pas les moyens de vérifier si elles sont respectées. Bref, le système que les États sont censés mettre en œuvre a pris de l'ampleur sans que sa structure interne soit suffisamment modifiée ni que son applicabilité aux États qui connaissent un contexte différent soit garantie.

1.3 Dans le cadre du programme universel d'audits de supervision de la sécurité de l'OACI (USOAP), qui a un caractère contraignant, des manquements ont été constatés dans de nombreux États, notamment le fait que les dispositions de l'OACI ne sont pas systématiquement transposées dans le droit national et l'absence de systèmes appropriés pour vérifier le respect des normes de sécurité par les opérateurs nationaux. L'article 37 de la Convention de Chicago prévoit que les États membres doivent s'efforcer d'atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation. Or, il ressort clairement des résultats des audits du programme USOAP effectués jusqu'à présent que le grand nombre de dispositions de l'OACI complique la tâche de nombreux États. Étant donné que la taille, la portée et le degré de sophistication des systèmes d'aviation varient considérablement d'un État à l'autre, de nombreux pays ne savent pas très bien quelles dispositions ils sont tenus d'appliquer. Certains attachent plus d'importance au respect des normes qu'au respect des recommandations.

1.4 En outre, la structure même de l'annexe est susceptible de prêter à confusion. Rien n'indique dans cette structure la finalité des diverses SARP – la sécurité, la régularité, l'interopérabilité ou l'efficacité – et certaines dispositions sont devenues très complexes parce que la structure ne présente pas la hiérarchie adéquate pour bien comprendre les spécifications techniques détaillées.

1.5 Les résultats des audits de l'USOAP effectués jusqu'ici ont incité les pays européens à présenter une série de propositions à la conférence des DGAC sur la sécurité organisée en mars 2006 pour réviser le système des annexes de l'OACI. Le présent document examine plus en détail quelques-unes des priorités, commente les efforts consentis à ce jour par l'OACI pour donner suite aux conclusions et aux recommandations de la conférence, suggère une solution et présente un projet de résolution à l'Assemblée pour adoption.

2. OBSERVATIONS SUR LES ACTIVITÉS DE L'OACI DEPUIS LA CONFÉRENCE DES DGAC (DGCA/06)

2.1 La recommandation 3/1(d)(3) de la conférence des DGAC (DGCA/06) invitait l'OACI à «élabor[er] des critères pour déterminer quelles sont les normes qui revêtent une importance vitale pour assurer la sécurité à l'échelle mondiale, et par rapport auxquelles la notification d'écarts ne serait acceptable que de manière exceptionnelle, et quelles sont les normes de nature technique détaillée qui devraient être converties en pratiques recommandées ou retirées des annexes et converties en éléments indicatifs».

2.2 Un groupe de travail ad hoc de la commission de la navigation aérienne a étudié la question et a conclu que le système actuel permettant aux États de s'écarter des normes de l'OACI lorsqu'elles sont inapplicables ou en cas de nécessité risque d'entraver la sécurité à l'échelle internationale, d'autant plus au vu des moyens limités dont disposent certains États. Il a également constaté que plusieurs normes pouvaient être converties en pratiques recommandées ou en éléments indicatifs.

2.3 Le groupe de travail craint néanmoins que le classement des normes par catégorie, conformément à l'une des recommandations de la conférence des DGAC, incite certains États à accorder peu d'importance à celles qui ne seront pas jugées d'une importance vitale pour assurer la sécurité, de sorte que cela aggravera les problèmes de non-respect et entravera l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle. Le groupe préconise plutôt de remplacer les normes contraignantes par des normes liées aux résultats.

2.4 Les mécanismes et la faisabilité d'un système de normes liées aux résultats pose cependant des questions importantes. Elles concernent en particulier la manière de remplacer les normes contraignantes par des normes liées aux résultats dans un délai raisonnable. Il semble également que de nombreux États, surtout ceux dont les moyens sont limités, préfèrent une approche contraignante. Il importe en tout cas de préserver l'unité du système de l'OACI et d'éviter un système de normes à deux niveaux, avec certaines qui seraient importantes et d'autres qui seraient facultatives. Quoiqu'il en soit, les DGAC préconisaient de préserver les normes cruciales pour la sécurité et de n'autoriser les écarts par rapport à ces normes que dans des cas exceptionnels, et de convertir les dispositions plus détaillées et techniques en pratiques recommandées ou en éléments indicatifs.

3. PROPOSITION DE SOLUTION

3.1 Il n'est pas inutile de rappeler la résolution A35-14 de l'OACI, appendice A, résolution 3, qui indique que «pour les systèmes aéronautiques complexes, les SARP seront constituées de dispositions générales, mûres et stables, qui spécifient les exigences de niveau système, fonctionnelles et de performance assurant les niveaux de sécurité requis [et l'interopérabilité]. Pour ces systèmes, toutes spécifications techniques nécessaires pour satisfaire à ces exigences constitueront des appendices aux Annexes. Toutes spécifications techniques détaillées connexes seront placées dans des documents distincts et les Annexes renverront à ces documents au moyen de notes.» Si l'OACI adoptait une approche rigoureuse et cohérente pour mettre en œuvre cette partie de la résolution A35-14, en veillant de préférence à l'appliquer également à toutes les annexes qui contiennent actuellement des spécifications techniques détaillées sous la forme de SARP, elle pourrait instaurer un ensemble plus gérable de normes très strictes qui ne prêtent pas à confusion et ne portent pas atteinte à l'harmonisation ni à l'efficacité.

3.2 Pour ce faire, l'OACI pourrait se concentrer sur les risques sur lesquels les diverses annexes sont censées porter. Elle pourrait par exemple se fier aux enquêtes sur les accidents et à d'autres sources et procédures appropriées (dont les dossiers de sécurité, l'évaluation des risques et les effets des mesures prises pour les atténuer). Une fois les risques identifiés, elle pourrait définir des mesures d'atténuation, qui feraient office d'«exigences de niveau système, fonctionnelles et de performance» évoquées dans la résolution A35-14. Bien entendu, il faudrait uniquement autoriser le classement des écarts par rapport à ces normes dans des cas exceptionnels. Les annexes ou les éléments indicatifs pourraient contenir des dispositions techniques plus détaillées. Cette approche permettrait de rationaliser le système actuel tout en évitant le risque d'un système de normes «à deux niveaux», susceptible d'entraîner le non-respect des normes qui ne sont pas jugées cruciales pour la sécurité. La rationalisation des SARP pourrait même contribuer à la transition vers des normes liées aux résultats.

3.3 L'OACI devrait également réviser en profondeur la structure des annexes afin de les simplifier et de préciser la finalité des diverses SARP: la sécurité, la régularité, l'interopérabilité ou l'efficacité. Pour ce faire, elle devrait tenir compte du fait que, dans de nombreux États, la fourniture de services et la fonction de réglementation sont distinctes.

3.4 L'OACI pourrait tenir compte de l'expérience tirée des pratiques régionales en matière de réglementation, par exemple des systèmes qui établissent une hiérarchie entre les normes de base, les modalités d'application, les spécifications en matière de certification et les orientations non contraignantes. Dans la terminologie de l'OACI, les pratiques recommandées seraient des orientations non contraignantes et les spécifications techniques seraient soit classées dans une nouvelle catégorie, celle des «spécifications de l'OACI», soit, dans le cas de dispositions plus détaillées, laissées à la discrétion des organismes de réglementation du secteur. La procédure décisionnelle serait donc différente en fonction de la position du document concerné dans la hiérarchie.

3.5 L'OACI doit également adopter une approche plus perspicace et critique en matière de réglementation en vue de limiter le nombre d'amendements aux annexes au strict nécessaire pour améliorer la sécurité. En outre, il serait souhaitable qu'elle s'efforce davantage de mettre en œuvre les normes en vigueur que d'en élaborer de nouvelles et qu'elle améliore la procédure de consultation dans le cadre de l'élaboration des nouvelles normes. L'OACI doit soumettre systématiquement chaque nouvelle proposition à une étude d'incidence préalable, pour s'assurer du gain en sécurité et des effets économiques qu'elle entraîne et pour vérifier qu'elle n'impose une charge déraisonnable aux États. La commission de la navigation aérienne doit examiner en profondeur les programmes de travail des groupes d'experts dans cette optique. En détournant ses efforts de l'élaboration de nouvelles SARP, l'OACI libérerait des moyens pour produire des éléments indicatifs de grande qualité, susceptibles d'aider efficacement les États à appliquer les normes.

3.6 De plus, l'OACI doit envisager la publication d'une nouvelle annexe sur la supervision de la sécurité. Elle pourrait ensuite réviser les critères utilisés dans le programme USOAP afin de faire de cette nouvelle annexe le fondement des audits. Les nouvelles SARP doivent prévoir des méthodes de vérification systématiques, de sorte que leur application facilite l'exécution des audits et améliore l'intérêt de leurs résultats.

APPENDICE

A36 — PROJET DE RÉSOLUTION

L'Assemblée charge respectivement le Conseil et le secrétariat général de restructurer d'urgence les annexes de la Convention conformément à la résolution A35-14 de l'OACI, appendice A, paragraphe 3 du dispositif, et d'étudier la possibilité d'améliorer la procédure d'élaboration de nouvelles normes.

À cet égard, le Conseil et le secrétariat général sont tenus:

- a) d'identifier systématiquement les principaux risques avant de définir les mesures d'atténuation susceptibles de faire office d'«exigences de niveau système, fonctionnelles et de performance» évoquées dans la résolution A35-14. Ces exigences doivent servir de base à la procédure d'audit du programme USOAP et le classement des écarts doit uniquement être autorisé dans des cas exceptionnels;
- b) d'insérer des dispositions techniques, plus détaillées, dans les annexes ou les éléments indicatifs connexes, afin de rationaliser le système actuel tout en évitant le risque d'un système de normes «à deux niveaux» susceptible d'entraîner le non-respect des normes qui ne seraient pas jugées indispensables à la sécurité;
- c) de réviser la structure actuelle des annexes afin de la simplifier et de préciser la finalité des diverses SARP, en tenant compte des circonstances nationales, notamment du fait que, dans de nombreux États, la fourniture de services et la fonction de réglementation sont distinctes;
- d) de mesurer les avantages qu'offrirait la hiérarchisation des dispositions-cadres imposées aux régimes de réglementation régionaux existants: les documents auraient un statut différent selon leur niveau hiérarchique et leur degré de complexité;
- e) de s'efforcer davantage de mettre en œuvre les normes en vigueur de l'OACI que d'en élaborer de nouvelles;
- f) de réfléchir à la manière de soumettre les nouvelles normes à première vue légitimes à une étude d'incidence préalable, pour s'assurer du gain en sécurité et des effets économiques qu'elle entraîne et vérifier qu'elle n'impose pas une charge déraisonnable aux États;
- g) de s'efforcer d'améliorer la qualité et la clarté des éléments indicatifs de l'OACI, en vue d'aider les États à appliquer les SARP;
- h) d'envisager la publication d'une nouvelle annexe sur la supervision de la sécurité.