



Certification aérienne : normes et procédures européennes règneront-elles dans le ciel chinois ?

Introduction

Dans le monde de l'aviation civile, la décennie 2010-2020 est marquée jusqu'en 2019, par l'essor global du transport aérien national et international avec notamment l'émergence de la Chine devenue 2^{ème} marché mondial en 2018 et importateur majeur d'aéronefs monocouloir moyens courrier et d'autres produits.

Sur ce marché stratégique, Airbus dépasse Boeing en 2019 en livraisons et prises de commandes ; Safran est non seulement le fournisseur du duopole occidental, mais est aussi celui pressenti par l'industrie chinoise pour équiper son moyen-courrier Comac C 919 (en campagne de tests de certification depuis 3 ans). L'industrie aéronautique européenne, y compris les équipementiers sous-traitants, suit peu ou prou cette voie : s'implanter en Chine pour vendre plus et mieux en y localisant une partie de la chaîne de valeur.

La Stratégie pour l'Aviation civile définie par la Commission Européenne en 2015 visait entre autres, à conforter les stratégies industrielles et commerciales de l'industrie européenne, en créant une base légale, reconnue par la Chine, sécurisante et avantageuse pour la reconnaissance mutuelle des certifications d'aéronefs et produits aéronautiques conçus par les constructeurs européens, facilitant ainsi leur commercialisation auprès des compagnies aériennes chinoises et asiatiques. L'Accord signé le 20 mai 2019 par la Commissaire aux transports de l'UE et la Présidente (tournante) du Conseil de l'UE, et le Directeur Général de la Civil Aviation Administration of China (CAAC), entré en vigueur le 1^{er} septembre 2020, est l'aboutissement heureux de cette stratégie.

Si la crise du Covid-19 entraîne depuis 2020, une restriction drastique du transport aérien mondial, on constate toutefois, qu'à l'automne 2020, le trafic intérieur de la Chine dépasse au cours de la « Golden Week » d'octobre 2020, celui de la même période 2019 où le trafic intérieur aérien chinois représentait déjà plus de 85% du trafic aérien total.

L'actualité internationale de l'aviation civile a par ailleurs été spectaculairement marquée par la crise du Boeing 737 Max et du certificateur américain (la FAA), dont il résulte une situation inattendue. L'initiative visant à interdire de vol les Boeing, conduisant l'autorité de certification FAA à se soumettre, pour la première fois, à un audit diligenté par un groupe de 9 grands certificateurs mondiaux sur les conditions de la certification accordée à l'aéronef, est due, à l'origine, au régulateur chinois CAAC. Pour autant, il semble que la re-certification subséquente ait offert l'occasion au certificateur européen AESA de s'affirmer comme la nouvelle autorité mondiale de référence.

La conjonction du succès de la stratégie Chine de l'UE dans l'aviation civile, et de l'autorité accrue de l'AESA faisant suite à la crise nord-américaine, pour fortuite qu'elle soit, conduit à s'interroger sur les perspectives de rayonnement accru du système normatif européen en Chine et de ses effets d'entraînement.

* *

Le texte. « L'Accord Bilatéral Chine – UE sur la Sécurité Aérienne » (**BASA**) du 20 mai 2019 aboutit à reconnaître, moyennant une procédure allégée de validation, une effectivité de principe, sur le sol chinois, aux procédures de sécurité et aux certificats délivrés par l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne (**AESA**) visant non seulement les appareils conçus et construits dans un Etat-membre de



l'Union (*Etat de conception et Etat de construction*) mais aussi à qualifier le certificat européen des industriels certifiés de l'Union pour leurs sites de production sur le territoire chinois.

Entre autres dispositions, pour une liste de « produits aéronautiques » (avion, moteurs, composants) déjà certifiés et en service dans le monde, une usine d'assemblage ou un site de production en Chine, conforme à ceux établis en Europe certifiés par l'AESA, n'aura plus besoin d'obtenir une certification auprès de la CAAC et de se conformer au système normatif réglementaire chinois : non seulement ces produits pourront voler dans le ciel chinois, mais ils pourront être assemblés ou fabriqués en tout ou partie sur le territoire de la RPC (art. 4.5.4 de l'Annexe 1).

L'article 4.5.8 de la même annexe précise que pour les besoins de l'exportation de produits conçus et fabriqués dans des entités juridiques différentes, il appartiendra au détenteur du certificat de conception d'assurer de la conformité de la navigabilité par l'entité juridique responsable du site de production.

Un pragmatisme juridique... L'accord signé à Bruxelles échappe au parallélisme des formes : il est porté par le directeur de l'agence de certification chinoise Civil Aviation Authority of China (**CAAC**) au nom de son gouvernement, et par l'Union Européenne (à travers la Commission et le Conseil de l'UE) engageant les Etats membres.

L'intégration dans l'ordre juridique chinois de normes d'origine étrangère se fait par le biais des dispositions spécifiques du texte sur l'aviation civile de 1995 : l'article 181 faisait déjà de l'application conforme des SARP de l'OACI par des certifications étatiques étrangères des « produits », une condition nécessaire et suffisante pour la validation en Chine desdites certifications. L'article 184 de la même loi disposait également que les dispositions éventuellement divergentes de la loi nationale conclues ultérieurement par la Chine au titre d'un traité international, l'emporteront. Désormais, les relations de « coopération renforcée », qui s'appuyaient auparavant sur des textes techniques adoptés entre régulateurs entre 2003 et 2017 en marge du cadre juridique, prennent ici la portée d'un accord international, avec transposition en droit positif interne.

Dans le cadre du BASA, la Chine prend acte de l'effectivité du système normatif de l'Union élaboré par des instances (Conseil, Commission) dont aucune n'est membre de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), institution des Nations Unies réservée aux Etats parties (ce qui exclut l'UE comme organisation régionale *sui generis*) ayant la mission de participer à l'élaboration des normes de standardisation de la sécurité du transport aérien réservée aux Etats et dont, depuis 2015, le poste de Secrétaire Général est occupé par un ressortissant chinois. Elle intègre ainsi le rôle et les pouvoirs conférés par les traités internes de l'UE à l'AESA et que l'Annexe 1 du BASA désigne comme « l'agent technique » européen, cogérant avec la CAAC les modalités de mise en œuvre et de suivi de l'accord (les compétences réservées par les Etats membres à leurs instances nationales concernant la certification de production étant par ailleurs prises en compte).

... Pour des objectifs hiérarchisés... Le BASA se donne pour but de promouvoir la sécurité et la protection de l'environnement dans l'aviation civile, de faciliter la circulation des produits de l'aéronautique et de contribuer à l'harmonisation internationale des normes, standards et procédures dans le domaine par la coopération entre certificateurs (Préambule et Art. 1).

Du point de vue de la procédure de revue, qu'il organise de façon minutieuse dans son Annexe 1, le BASA consacre un approfondissement de la « confiance réciproque » entre certificateurs chinois et européen, fruit d'années de travail conjoint et d'observation des méthodes de production ayant cours dans les deux territoires. Certains éléments des certificats de type bénéficieront ainsi d'une acceptation automatique, tandis que des mécanismes de concertation approfondie sont prévus pour ceux faisant l'objet d'une revue par l'organisme du pays de validation (art. 9 : Appendice).

... Adaptés aux enjeux industriels. A l'instar d'autres BASA signés par les Etats-Unis, en particulier celui avec la Chine (dans sa version technique de 2017), les normes et certificats issus des instances de



l'Union, applicables aux industriels européens pour la conception et la construction en Europe, s'appliqueront aux chaînes de production de leurs sites certifiés par l'AESA situés en Chine. Il en résulte non seulement une réduction importante des coûts et délais de certification, mais également, pour les industriels européens ayant fait le choix stratégique de la délocalisation en Chine, la possibilité d'étendre une offre de vente pour des produits « *designed in EU, made in China, certified by the EU* » aux clients du marché intérieur chinois et au-delà.

La condition réside naturellement dans l'identité des processus opérés en Chine, par rapport à ceux opérés en UE déjà certifiés par l'AESA, ce qui implique un transfert de savoir-faire dont l'agence européenne devient le garant. La maîtrise de la propriété intellectuelle détenue par les industriels européens est assurée en partie par les dispositions idoines du BASA (art. 10) ainsi que par l'implantation contrôlée des processus de production en Chine par les acteurs du secteur.

La Chine, déterminée à devenir un industriel majeur. La partie chinoise a, dans sa communication, qualifié ce BASA de « *Win-Win* » : en plus de pérenniser les localisations partielles de la chaîne de valeur sur le territoire chinois, l'accord pose en effet un principe de réciprocité des normes (sous réserve de la maturité du système réglementaire chinois). Elle espère, à terme, en tirer parti pour son propre programme de certification du moyen-courrier C919, espoir de l'industrie aéronautique chinoise. Ses ambitions la conduisent logiquement à revendiquer la reconnaissance internationale de la CAAC dans son rôle de certificateur.

La place des Etats tiers. Il faut noter la mention à une extension possible de l'Accord à des Etats tiers (art. 14 de l'Annexe 1). Outre qu'elle ouvre la possibilité à des pays non-membres de l'UE qui participent à l'AESA (Norvège, Suisse, Islande) d'adhérer à l'accord s'ils le souhaitent, la disposition (combiné à l'art. 4.5.4 de l'Annexe 1) pourrait théoriquement bénéficier aux sites industriels situés au Royaume-Uni, encore membre de l'UE à la date de signature du texte.

En revanche le BASA n'évoque pas clairement le cas des projets en cours et futurs lancés par les parties au travers dans d'importantes coopérations internationales avec des tiers. Celles-ci concernent la Chine, avec la Russie et l'Ukraine ; et les acteurs privés de l'UE dont Safran, avec le constructeur américain GE qui via leur consortium commun CFM I ont obtenu pour leurs moteurs vedettes CFM 56 et Leap une double certification américaine et européenne, la Chine ayant validé cette dernière. Rétrospectivement, on peut considérer qu'une des limites du BASA est ne pas aborder la délicate question de la coopération dans la certification et/ou la validation des produits conçus et construits et certifiés par des opérateurs extérieurs aux parties signataires tel Boeing, a fortiori quand ces produits sont développés en partenariat avec des opérateurs ressortissant d'une des parties (comme ce serait le cas pour le projet d'avion sino-russe CRJ929).

Les contingences du marché aéronautique. A peine ratifié depuis le 1^{er} septembre 2020, l'accord sera nécessairement tributaire des développements attendus de la crise mondiale du transport aérien rappelés plus haut. La Chine, en position d'attente dans la procédure de re-certification de l'avion Boeing 737-MAX devant aboutir d'ici fin 2020, pourrait vouloir imposer des conditions propres de re-certification, qu'elle n'a pas encore rendues publiques et, à terme, participer à une redéfinition du mode opératoire des grands certificateurs mondiaux.

Le BASA dans les négociations commerciales UE – Chine. Le texte s'insère dans un ensemble stratégique de construction européenne et de rapports économiques entre l'Europe et la Chine, qui reste perfectible.

Côté européen, le millefeuille institutionnel des entités exerçant des compétences de sécurité aérienne (Eurocontrol, CEAC, Commission, Conseil, AESA, Etats-membres) rend l'ensemble peu lisible et mal intégré dans l'ordre juridique international défini par l'OACI issu de la Convention de Chicago de 1944 (l'UE n'en faisant pas partie). Les dispositions des traités européens dévolues au secteur fondamental du transport (art.100 paragraphe 2, en liaison avec l'article 218 paragraphes 5 et 6) et la règle de l'unanimité alourdissent et ralentissent considérablement la mise en œuvre de la Stratégie



pour l'Aviation civile adoptée dès 2015 : la complexe procédure interne européenne (impulsion initiale du Conseil de l'UE, négociation par la Commission assistée de l'AESA et d'un Comité spécial nommé par le Conseil, soumission par chacun des 28 Etats-membre du texte négocié à l'approbation de son parlement national, vote du Parlement européen et deux notifications formelles par le Conseil de l'UE) s'appliquerait théoriquement, moyennant une appréciation du Conseil de l'UE, à tout amendement ou complément futur au BASA.

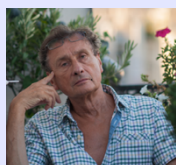
Par contraste, l'échafaudage institutionnel et légal chinois est plus simple. Le mandat de négociation consenti par le gouvernement au Directeur Général de la CAAC, assisté d'un Comité, a permis de notifier la confirmation par ce même gouvernement en 2020. Toutefois, l'environnement local des affaires et le retard des négociations du traité bilatéral Chine-UE sur les investissements (dont le Conseil rappelait dans sa proposition d'approbation du BASA du 18 mai 2018 qu'ils sont l'un des enjeux économiques) alertent sur les risques de relations compliquées par la persistance de barrières non tarifaires, l'absence d'indépendance du pouvoir judiciaire (risque notamment lié à la protection de la propriété intellectuelle), des aides d'Etat ainsi que le caractère dual civil et militaire de certaines technologies et développements industriels, dont la motorisation.

A côté du BASA et de l'accord horizontal, on peut regretter l'absence, dans le dispositif général de promotion des intérêts de l'aviation civile européenne, de coopération entre enquêteurs en cas d'accident impliquant des avions certifiés ou validés, visés par l'accord.

Conclusions. Malgré ses limites, le BASA consacre une avancée très significative qui confère aux normes, procédures et processus techniques issus du droit de l'UE une forme d'extraterritorialité mutuellement consentie. Dans le contexte d'une concurrence temporairement affaiblie de Boeing et la FAA, l'avantage est des plus appréciables.

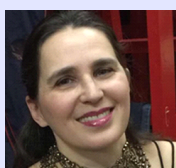
La prudence commande cependant de s'abstenir de proclamer un règne. La perspective à moyen terme d'une réciprocité en faveur de la Chine, ne peut qu'inciter à une intégration européenne renforcée, atout majeur du développement de relations harmonieuses avec l'Empire du Milieu.

Les auteurs :



Christian BRET

Ancien Attaché commercial à l'ambassade de France à Pékin, Chine
Ancien Directeur Général Délégué SNCF International
Expert-Consultant auprès de la FIF et Administrateur Délégué AFCDE « Routes de la Soie »
contact : c.bret@afcde.org



Laure G. DERON

Avocat au barreau de Paris, expérience internationale basée en Russie, en Chine et au Kazakhstan
Ancien Directeur juridique Groupe Veolia en Chine
Chargée d'enseignement à Paris I Panthéon-Sorbonne et à l'Université de Paris
Conseiller du Commerce Extérieur de la France, sujets d'étude : normes industrielles, échanges internationaux en zone Eurasie
contact : laure.deron@cathaylex.eu

Le Cabinet Cathaylex est un cabinet de conseil juridique tourné vers l'activité du commerce international de l'Union Européenne. Il contribue, par la diffusion de publications, notes de réflexion et animation de discussions, à la réflexion sur l'insertion de l'outil du droit dans le dispositif de compétitivité internationale de l'économie européenne dans le secteur industriel. Le contenu de la présente note n'engage que la responsabilité des auteurs, auquel il appartient.

