

This document contains English and French versions.
English: Page 2
French: Page 9

APPENDIX A TO THE REGULATIONS ON POWERS, FUNCTIONS AND OPERATIONS OF THE EXECUTING AGENCY OF THE YAMOUSSOUKRO DECISION

Procedure to be applied by the Executing Agency for the Issuing of Decisions, Regulations and Guidelines (“Rulemaking Procedure”)

Section 1 – basic principles and applicability

**Article 1
Scope**

This Decision prescribes the procedures for the development and issuing of recommendations, opinions, decisions, guidelines and guidance material by the Agency.

**Article 2
Definitions**

For the purposes of this Decision:

‘Rulemaking’ shall mean the development and issuance of rules for the implementation of the YD.

‘Rules’ comprises the following:

- decisions of the Agency;
- opinions concerning the scope, implementation, compliance with and content of the Yamoussoukro Decision and its implementing rules;
- recommendations of the Agency to the Monitoring Body, CAMT or any organ of the African Union intended to result in the application of a sanction against a State Party;
- guidelines;
- guidance material, which is non-binding material that helps to illustrate the logical procedures, processes and materials in implementing a rule and which does not provide presumption of compliance.



Section 2 – Rulemaking Procedure

Article 3 Programming

1. The Secretary General shall establish an annual rulemaking programme in consultation with the Monitoring Body and the regional economic communities.
2. The rulemaking programme shall take account of:
 - i. the object and basic principles set out in Article 3 of the Regulation on the Powers and Functions of the Executing Agency;
 - ii. the object of implementing a liberalised air transport market in Africa;
 - iii. significant protection of the interest of the African air transport consumer;
 - iv. the need to ensure a vibrant but safe, economically viable, efficient and healthy African airline sector; and
 - v. the objective of developing an efficient, transparent and responsive continental regulatory system.
3. Any person or organisation may propose the development of a new rule or an amendment thereto. The Secretary General shall consider such requests in the context of the revision of the rulemaking programme.
4. Proposals, including the identification of the proposer, the proposed text and the justification for the proposal, shall be sent to the Agency and shall be individually acknowledged.
5. The Secretary General shall provide the proposer with justification for his or her decision on whether to act on his or her proposal.
6. The rulemaking programme shall be supported by an analysis of the priority accorded to each task taking into account the resources at the disposal of the Agency and potential continental impact of the proposal.
7. The Secretary General shall adapt the rulemaking programme as appropriate in the light of unforeseen and urgent rulemaking demands. The Monitoring Body shall be informed of any such changes.
8. The adopted rulemaking programme shall be published in the Agency's official publication.



9. The Secretary General shall conduct regular reviews of the impact of the rules issued under this Regulation on Rulemaking Procedure.

Article 4 Initiation

1. Rulemaking activities shall be initiated in accordance with the rulemaking priorities set out in the annual rulemaking programme.
2. The Secretary General shall draw up terms of reference for each rulemaking task after consulting the Monitoring Body. The terms of reference, which shall be published in the Agency's official publication, shall include the following:
 - i. a clear definition of the task;
 - ii. a timetable for completion of the task; and
 - iii. the format of the deliverable.

Where a drafting group is set up, whether by recourse to the standing Committee on Air Transport or its ad hoc Committee on Legal Issues or other ad hoc group, the terms of reference shall also include details of the composition of the group, its working methods and reporting requirements.

3. The Secretary General shall choose between the use of a drafting group, consultants or Agency resources for the fulfillment of each rulemaking task, taking into account the complexity of the task at hand and the need to draw upon the expertise of persons involved in the implementation of the rule envisaged. This decision shall be taken after consulting the Monitoring Body.
4. When a drafting group is convened, the Secretary General shall determine its exact composition, which shall draw upon technical expertise available among national authorities and, where necessary, airlines and other interested parties, as well as within the Agency itself.
5. The Agency shall provide drafting groups with the administrative and logistical support necessary for the fulfillment of their tasks, including the provision of standard operating procedures, to be adapted as necessary by the groups themselves according to their specific circumstances.
6. The Agency shall adopt standardised working methods for drafting groups, in particular the following:
 - i. Chair/Secretary elections;



- ii. obtaining of consensus and resolution of conflicts;
- iii. the preparation of minutes; and
- iv. access to the AFCAC website or online facilities to assist in drafting.

Article 5 Drafting

1. New rules or amendments thereto shall be drafted in accordance with the terms of reference referred to in article 4 of this Regulation on Rulemaking Procedure.
2. The Secretary General may amend the terms of reference as appropriate in the light of progress with the rulemaking task.
3. The Secretary General shall inform the Monitoring Body of any such changes.
4. Drafting of rules shall take into account the following:
 - i. The Abuja Treaty and Constitutive Act of the African Union;
 - ii. The Yamoussoukro Decision, Regulation on Legal Powers and Functions of the Executing Agency including subsidiary rules and regulations;
 - iii. Competition Rules;
 - iv. Consumer Protection Rules;
 - v. ICAO Standards and Recommended Practices;
 - vi. Timely implementation of the proposed rules, taking into account translation delays;
 - vii. Compatibility with existing rules and in particular rules adopted by the regional economic communities and the courts.
5. Upon completion of the drafting of the proposed rule, the Secretary General shall verify that the rule satisfies the terms of reference established for the rulemaking task and shall publish a Notice of Proposed Rulemaking (YDNPR) in the Agency's official publication, including the following information:
 - the proposed rule;
 - an explanatory note describing the development process;



- full details of significant or contentious or interface issues identified during the drafting process;
 - details of the situation with respect to the Yamoussoukro Decision;
 - the role of the regional economic communities, the Monitoring Body and other organs of the African Union.
6. As regards guidance material, it is sufficient that the Notice of Proposed Rulemaking contains a justification (including a paragraph showing that the material complies with the definition of guidance material) and the proposed new or amended guidance material.

Article 6 Consultation

1. All State Parties all eligible airlines and any person or organisation with an interest in the rule under development shall be entitled to comment on the basis of the published Notice of Proposed Rulemaking.
2. All consultation shall be treated in accordance with the rules on access to documents under relevant provisions of the Executive Council Decision on Legal Functions and Powers of the Executing Agency.
3. Copies of all YDNPR shall be transmitted to States Parties, the regional economic communities, the Pan-African Parliament, NPCA and the African Development Bank.
4. The consultation period shall be 4 months from the date of publication of the YDNPR.
5. The Secretary General may, prior to the start of the consultation period, specify a shorter or longer consultation period to that specified in paragraph 4. This decision shall take account of the potential impact and complexity of the rules envisaged and the opinions of the Monitoring Body. Notification of the length of this revised period shall be published at the same time as the YDNPR in question.
6. During the consultation period, the Secretary General may, in exceptional and strictly justified circumstances, extend the consultation period specified in paragraphs 4 and 5 at the request of States Parties, airlines or interested parties. Such changes to the length of the consultation period shall be published in the official publication of the Agency.



7. Comments shall be forwarded to the Secretary General and shall contain the following elements:
 - i. identification of the commentator.
 - ii. YDNPR reference code; and
 - iii. position of the commentator, relative to the proposal (including justification for the position taken).

Article 7 Review of comments

1. The Secretary General shall ensure that comments are reviewed by appropriately qualified experts not directly involved in the drafting of the proposed rule together with the Agency staff or drafting group tasked with the drafting of the rule in question.
2. Further consultation with consultees may be undertaken as necessary for the sole purpose of securing a better understanding of comments submitted.
3. The Secretary General shall review the comments received from consultees and publish detailed a Response to YDNPR in the Agency's official publication within 3 months of the expiry of the consultation period.
4. The Response to YDNPR shall include the following:
 - a. a summary of the original YDNPR;
 - b. publication and commentary dates;
 - c. summary of key rules;
 - d. a list of all parties commenting on the rule in question; and
 - e. a summary of comments received and the Agency's responses thereto.
5. If, based on the number of comments received, the Secretary General is unable to publish the Response to YDNPR referred to in paragraph 4 by the deadline specified, he or she shall publish an amended timetable for the rulemaking process.
6. If the result of the review of comments is that the revised text differs significantly from that circulated at the start of the consultation process, the Secretary General shall consider a further consultation round in accordance with this Decision.



7. If the comments received from State Parties/civil aviation authorities indicate major objections to the proposed rule, the Secretary General shall consult the Committee on Air Transport to discuss the rule further. In those cases where additional consultation results in continuing disagreement regarding the rule, the Secretary General shall include in the Response to YDNPR the results of this consultation and the impact and consequences of his/her decision regarding the issue at stake.

Article 8 Adoption and Publication

1. The Secretary General shall issue his/her decision in respect of the rule in question no earlier than 2 months following the date of publication of the Response to YDNPR in order to allow sufficient time for consultees to respond to its contents.
2. Rules issued by the Agency shall be published in the Agency's official publication, together with an explanatory memorandum.



**APPENDICE A AU RÈGLEMENT SUR LES POUVOIRS, LES
ATTRIBUTIONS, ET LE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE
D'EXÉCUTION DE LA DÉCISION DE YAMOUSSOUKRO :**

**Procédure à suivre par l'Agence d'exécution pour émettre des avis,
formuler des recommandations, des décisions et des éléments indicatifs
(« Procédure d'élaboration de règles »)**

Section 1 – Principes fondamentaux et applicabilité

**Article 1
Portée**

La présente Décision prescrit des procédures pour la formulation des recommandations, des avis, des décisions, des lignes directrices et des éléments indicatifs par l'Agence.

**Article 2
Définitions**

Aux fins de la présente Décision :

« Pouvoir réglementaire » désigne l'élaboration et la publication de règles pour la mise en œuvre de la Déclaration de Yamoussoukro.

« La réglementation » comprend ce qui suit :

- Décisions de l'Agence ;
- Les avis sur la portée, la mise en œuvre, la conformité et le contenu de la Décision de Yamoussoukro et les règles pour sa mise en œuvre ;
- recommandations de l'Agence à l'organe de suivi, à la CAMT ou tout autre organe de l'Union africaine destiné à infliger une sanction à un État partie ;
- des lignes directrices ;
- des éléments indicatifs, n'ayant pas un caractère coercitif qui permettent d'illustrer les procédures et les processus dans l'application d'une règle et sans présomption de conformité.



Section 2 – Procédure d'élaboration des règles

Article 3 Programmation

1. Le Secrétaire général établira un programme annuel d'élaboration des règles en consultation de l'organe de suivi et les communautés économiques régionales.
2. Ce programme prendra en compte :
 - i. l'objet et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3 du règlement sur les pouvoirs et attributions de l'Agence d'exécution ;
 - ii. l'objectif de la création d'un marché du transport aérien libéralisé en Afrique ;
 - iii. une protection significative des intérêts du consommateur africain du transport aérien ;
 - iv. la nécessité d'assurer en Afrique, un secteur aéronautique robuste, mais également sûr, économique viable, efficace et sain ;et
 - v. L'objectif de développer au plan continental un système réglementaire, efficace, transparent et réceptif.
3. Toute personne peut proposer l'élaboration de nouvelles règles ou une proposition d'amendement. Le Secrétaire général examinera cette requête dans le cadre de la révision du programme d'élaboration de la réglementation.
4. Les propositions, y compris l'identification des auteurs, les textes proposés et les justificatifs de la proposition seront adressés à l'Agence et feront objet d'un accusé de réception individuel.
5. Le Secrétaire général donnera à l'auteur les motifs de sa décision de donner suite ou non à sa proposition.
6. Le programme d'élaboration des règles sera étayé d'une analyse de chaque tâche eu égard aux ressources dont dispose l'Agence et l'impact potentiel de la proposition au plan continental.
7. Le Secrétaire général adaptera selon le cas le programme d'élaboration des règles à la lumière des exigences pressantes et des impondérables en la matière. L'organe de suivi sera tenu informé de tout changement.
8. Le programme adopté de l'élaboration des règles sera publié dans le journal officiel de l'Agence.



9. Le Secrétaire général procédera à tes revues régulières de l'incidence des règles élaborées en vertu du présent règlement sur la procédure d'élaboration des règles.

Article 4

Comment initier une règle

1. Les activités relatives à l'élaboration des règles seront initiées conformément aux priorités d'élaboration des règles énoncées au programme annuel établi à cet effet.
2. Le Secrétaire général établira le mandat de chaque tâche à cet égard après consultation avec l'organe de suivi. Le mandat qui sera publié dans le journal officiel de l'Agence comprendra :
 - a. Une définition claire de la tâche à accomplir ;
 - b. un calendrier d'exécution des tâches ;et
 - c. le format de présentation de résultats.

Lorsqu'un comité de rédaction est créé, que soit en recourant au comité de transport aérien permanent ou au comité ad hoc sur les questions juridiques ou à tout autre groupe ad hoc, son mandat doit inclure les détails sur la composition du groupe, ces méthodes de travail et des exigences en fait des présentations de rapport.

3. Le Secrétaire général choisira entre le recours à un comité de rédaction, et les consultants ou les ressources de l'Agence pour l'accomplissement de chaque tâche d'élaboration des règles, eu égard à la complexité de la tâche concernée et le besoin de s'appuyer sur l'expertise des personnes chargées de la mise en œuvre de la règle envisagée. Cette décision sera prise en consultation avec l'organe de suivi.
4. Lorsqu'un comité de rédaction est convoqué, le Secrétaire général déterminera sa composition exacte qui s'appuiera sur l'expertise technique disponible au niveau des autorités aéronautiques nationales, et si nécessaire au niveau des compagnies aériennes et des autres parties intéressées, ainsi qu'au sein de l'Agence elle-même.
5. L'Agence fournira aux comités de rédaction le soutien administratif et logistique nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches, y compris la mise à disposition des procédures d'exploitation types devant être adaptées par les comités selon le cas en fonction des circonstances particulières.
6. L'Agence adoptera des méthodes de travail normalisées pour les comités de rédaction en particulier ce qui suit :
 - i. élection du président et du Secrétaire ;



- ii. recherche de consensus et règlements de différends ; et
- iii. établissement de procès-verbaux ;
- iv. accès au site web de la CAFAC et/ou des installations en ligne dans le cadre de la rédaction.

Article 5 **Rédaction**

1. Les nouvelles règles et les nouveaux règlements seront rédigés conformément au mandat conféré à l'article 4 du présent règlement sur la procédure d'élaboration des règles.
2. Le Secrétaire général peut modifier le mandat selon le cas à la lumière des progrès enregistrés par rapport à une tâche donnée.
3. Le Secrétaire général informera l'organe de suivi de tout changement.
4. L'élaboration des règles prend en compte ce qui suit :
 - i. le traité d'Abuja et l'Acte constitutif de l'Union africaine ;
 - ii. la Décision de Yamoussoukro, le Règlement sur les pouvoirs juridiques et les attributions de l'Agence d'exécution, y compris les règlements secondaires
 - iii. les règles régissant la concurrence ;
 - iv. les règles sur la protection du consommateur ;
 - v. les normes et pratiques recommandées (SARP) de l'OACI ;
 - vi. l'application à temps des règles proposées en prenant en compte les délais de traduction ;
 - vii. la compatibilité avec les règles existantes et en particulier les règles adaptées par les communautés économiques régionales et les cours et tribunaux ;
3. Une fois l'élaboration de la règle proposée terminée, le Secrétaire général vérifiera si la règle est conforme au mandat établi pour la tâche correspondante et publiera un avis de proposition d'élaboration des règles (YDNPR) dans le journal officiel de l'Agence comprenant les informations ci-après :
 - les projets de règles ;
 - une note explicative décrivant le processus d'élaboration ;
 - tous les détails importants et les problèmes rencontrés durant le processus d'élaboration ;



- l'état des lieux relativement à la Décision de Yamoussoukro ;
 - rôle des communautés économiques régionales, de l'organe de suivi et des autres organes de l'Union africaine.
4. S'agissant des éléments indicatifs, il suffit que l'avis de proposition d'élaboration de règles contienne un justificatif (notamment un paragraphe montrant que le document est conforme à la définition donnée dans les éléments indicatifs) et le projet d'éléments indicatifs nouveaux ou amendés.

Article 6 **Consultation**

1. Tous les États parties, toutes les compagnies aériennes éligibles et toute personne ou organisation ayant un intérêt dans les règles en voie d'élaboration sera autorisée à formuler des observations sur la base de l'avis publié concernant la proposition d'élaboration de règles
2. Toute consultation sera traitée conformément aux règles d'accès aux documents, en vertu des dispositions pertinentes de la décision du Conseil exécutif sur les attributions juridiques et les pouvoirs de l'Agence d'exécution.
3. Les copies de toutes les YDNPR seront communiquées aux États parties, aux communautés économiques régionales, à NPCA ainsi qu'à la Banque africaine de Développement.
4. La durée de consultation est de 4 mois à compter de la date de publication des YDNPR.
5. Le Secrétaire général peut, avant le début de la consultation fixer une période de consultation plus longue ou plus courte que celle spécifiée au paragraphe 4. Cette décision prendra en compte l'impact potentiel et la complexité des règles envisagées et de l'avis de l'organe de suivi. La notification de la nouvelle durée de la période sera publiée en même temps que les YDNPR en question.
6. Durant la période de consultation, le Secrétaire général peut, dans des circonstances exceptionnelles et en cas de force majeure, proroger la période de consultation spécifiée aux paragraphes 4 et 5 à la demande des États parties, des compagnies aériennes et des parties intéressées. Pareilles modifications à la longueur de la période de consultation seront publiées au journal de l'Agence.
7. Des observations seront adressées au Secrétaire général et comprendront les éléments ci-après :
 - i. identification de l'auteur des observations ;
 - ii. code de référence YDNPR ; et



- iii. position de l'auteur des observations, relativement à la proposition (y compris son argumentaire à la position prise).

Article 7

Examen des observations

1. Le Secrétaire général veillera à ce que les observations fassent l'objet d'un examen par des experts dûment qualifiés non directement associés à l'élaboration du projet de règles, n'ayant pas des attaches particulières avec le personnel de l'Agence ou le comité de rédaction chargée de l'élaboration de la règle en question.
2. Il pourrait y avoir d'autres consultations si nécessaire, dans le seul but d'avoir une meilleure compréhension des observations soumises.
3. Le Secrétaire général peut examiner les avis des personnes consultées et publier une réponse détaillée aux YDNPR dans le journal officiel de l'Agence dans les 3 mois suivant la fin de la période de consultation
4. La réponse à la YDNPR doit comprendre les éléments suivants :
 - a. une synthèse de la YDNPR ;
 - b. date de publication et des observations ;
 - c. synthèse et principales règles ;
 - d. la liste de toutes les parties ayant formulé des observations sur la règle en question ;et
 - e. une synthèse des observations reçues et des réponses de l'Agence auxdites observations.
5. Si, en fonction du nombre des observations reçues, le Secrétaire général n'est pas en mesure de publier la réponse à la YDNPR visée au paragraphe 4 dans les délais impartis, il publiera un calendrier révisé du processus d'élaboration des règles.
6. S'il ressort du résultat de l'examen des commentaires que le texte révisé diffère fondamentalement de celui qui a été diffusé au début du processus de consultation, le Secrétaire général envisagera une autre ronde de consultations en vertu de la présente décision.
7. S'il ressort des observations reçues des États parties ou des autorités de l'Aviation civile qu'il y a une forte opposition à la proposition de règles, le Secrétaire général consultera le Comité de transport aérien pour débattre de la question. Dans les cas où persiste un désaccord malgré les consultations supplémentaires, le Secrétaire général inclura dans la réponse à la YDNPR les résultats de ces consultations et les conséquences de sa décision relativement à la règle en question.



Article 8
Adoption et publication

1. Le Secrétaire général publiera sa décision relative la règle en question dans les 2 mois suivant la date de publication de la YDNPR pour laisser suffisamment de temps aux personnes consultées de réagir à son contenu

2. Les règles émises par l'Agence seront publiées dans son journal officiel, assorties d'une note explicative.

