

ASSEMBLÉE — 35^e SESSION

COMMISSION JURIDIQUE

Point 36 : Rapport sur la création d'un cadre juridique pour les systèmes CNS/ATM, y compris le GNSS

RÉSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE SUR UNE FAÇON PRATIQUE DE FAIRE AVANCER LES ASPECTS JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS DES SYSTÈMES CNS/ATM

(Note présentée par les États-Unis d'Amérique)

SOMMAIRE

En dépit de quatorze années d'efforts, il n'a pas été possible de parvenir à un consensus sur des propositions de modification du cadre juridique à long terme actuellement en vigueur pour les systèmes CNS/ATM. Les partisans du changement n'ont pas été assez convaincants. Quoi qu'il en soit, une convention qui ne peut pas être mise en vigueur sera inutile aux États et aux organismes régionaux qui mettent en œuvre les systèmes CNS/ATM. À la place, l'OACI devrait partir des travaux qui ont été accomplis à l'intérieur du cadre actuel. Elle devrait préconiser des mesures pratiques pour renforcer les plans régionaux de navigation et aider les États contractants à obtenir l'assistance technique et économique dont ils ont besoin.

La suite proposée par l'Assemblée figure au paragraphe 7.

1. INTRODUCTION

1.1 L'OACI a travaillé pendant quatorze ans à l'élaboration d'un cadre juridique, d'abord pour le système mondial de navigation par satellite (GNSS), ensuite pour les systèmes de communications, de navigation, de surveillance et de gestion du trafic aérien (CNS/ATM). La note du Secrétariat sur le présent point de l'ordre du jour ainsi que son *Rapport final sur les travaux du Groupe d'étude du Secrétariat sur les aspects juridiques des systèmes CNS/ATM*, qui est présenté en appendice à la note C-WP/12197, rendent compte du déroulement de ce travail. Celui-ci a fait intervenir le Comité juridique, le Conseil, l'Assemblée (quelques sessions), deux rapporteurs, un groupe d'experts juridiques et techniques ainsi qu'un groupe d'étude du Secrétariat, qui a tenu onze réunions sur une période de presque cinq ans. En cours de route, les efforts ont donné lieu à la très importante *Charte sur les droits et obligations des États concernant les services GNSS* (Résolution A32-19 de l'Assemblée) et à l'*Énoncé de politique de l'OACI sur la mise en œuvre et l'exploitation des systèmes CNS/ATM* (que le Conseil a approuvé le 9 mars 1994).

1.2 Outre ces documents, l'**actuel cadre juridique à long terme** englobe la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago), ses Annexes, d'autres résolutions de l'Assemblée, les orientations OACI connexes, les plans régionaux de navigation et des lettres échangées en 1996 entre, d'une part, les États-Unis et la Fédération de Russie, et d'autre part, l'OACI, concernant les offres de ces États relatives à des signaux de navigation par satellite.

1.3 Tout récemment, le Secrétariat a résumé les résultats de son Groupe d'étude sur les aspects juridiques des systèmes CNS/ATM dans sa note de travail sur le présent point de l'ordre du jour, et il a donné de plus amples renseignements dans son rapport final au Conseil sur les travaux de ce Groupe d'étude. Ce dernier a noté, dans ses conclusions, qu'il est généralement admis qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à la mise en œuvre des systèmes CNS/ATM et qu'il n'y a rien dans le concept qui soit incompatible avec la Convention de Chicago. Sous le titre légèrement équivoque de « Carences du cadre juridique actuel », le Secrétariat a noté la constatation du Groupe selon laquelle il n'y a pas de lacune fondamentale dans les grands régimes nationaux de responsabilité qu'il a étudiés. En fait, le Groupe a identifié seulement deux préoccupations particulières et limitées de nature procédurale concernant l'immunité souveraine et des instances se prêtant mal aux réclamations dans certains pays.

2. PAS DE CONSENSUS SUR UN CHANGEMENT, EN DÉPIT DE PRÈS D'UNE DÉCENNIE ET DEMI DE TRAVAUX

2.1 Le rapport note que le Groupe d'étude n'est pas parvenu à un consensus sur la nature du **cadre contractuel**, en particulier sur la question de savoir si ce cadre pourrait être rendu obligatoire. Un cadre contractuel pourrait aider les États de l'article 28 à externaliser des éléments des services CNS/ATM qu'ils fournissent au public. Les partisans d'un cadre non contraignant ont reconnu que les clauses types déjà rédigées par le Groupe d'étude pourraient aider à normaliser la mise en œuvre compte tenu des normes de l'OACI et servir de point de départ à la négociation de relations. Les promoteurs d'un régime obligatoire veulent un lien imposé et uniforme entre les fournisseurs de signal et les États de l'article 28. Malheureusement, il n'y a pas de mesure compensatoire (*quid pro quo*) pour les fournisseurs de signal qui remplissent des obligations supplémentaires qui vont au-delà du respect des normes de l'OACI, des obligations que n'ont actuellement pas les fournisseurs d'aides de radionavigation transnationale. Sans consensus, cette proposition n'a aucune chance d'être mise en œuvre.

2.2 Le Groupe d'étude, comme tous les autres organes de l'OACI qui ont examiné la question, n'a pas réalisé un consensus sur la nécessité d'une **convention**. Le rapport du Secrétariat indique, au paragraphe 7.5.1, que « le point de vue de la majorité était qu'il n'y avait pas encore assez d'expérience de la mise en œuvre des systèmes CNS/ATM, et du GNSS en particulier, et qu'il serait donc prématuré d'élaborer et de rédiger une convention internationale. » La mise en œuvre des systèmes CNS/ATM est en cours depuis quatorze ans, mais elle n'a pas encore soulevé de problème exigeant de modifier le cadre juridique.

2.3 Constatant qu'un consensus n'était pas possible sur une façon d'avancer, le Conseil, après avoir consacré deux séances au rapport du Secrétariat sur les travaux du Groupe d'étude, a renvoyé la question à l'Assemblée. Dans la note de travail C-WP/12259, contenant le « Rapport sur la création d'un cadre juridique pour les systèmes CNS/ATM, y compris le GNSS », le Conseil note qu'il y a au moins trois ou quatre approches possibles mais n'en choisit aucune. La question est « extrêmement importante », mais « [i] appartient à la 35^e session de l'Assemblée de déterminer si d'autres travaux sont nécessaires. » (§ 3.4). Après tout cela, il n'y a pas de consensus sur la nécessité de modifier l'actuel cadre juridique à long terme, encore moins sur la nature des modifications à apporter.

3. LE CADRE ACTUEL A PERMIS D'AVANCER CONSIDÉRABLEMENT DU POINT DE VUE TECHNIQUE ET, DANS LE DOMAINE JURIDIQUE, L'OACI S'EST ESSENTIELLEMENT CONSACRÉE À D'AUTRES PROBLÈMES

3.1 Dans l'intervalle, il y a eu deux développements parallèles dignes de mention. Premièrement, la mise en œuvre technique réelle des systèmes CNS/ATM s'est poursuivie à bon rythme, au moyen des outils juridiques et institutionnels durables et souples disponibles grâce à l'actuel cadre à long terme, le même qui a permis l'introduction du turboréacteur, de la surveillance radar, du contrôle intégral (*positive control*), des systèmes de navigation intercontinentale basés au sol, des vols ETOPS et de nombreux autres progrès techniques formidables. La Commission de navigation aérienne, le Conseil et les groupes d'experts compétents produisent des normes ayant force exécutoire, des pratiques recommandées et des éléments indicatifs sur les systèmes CNS/ATM afin d'aider les États contractants et les organismes régionaux à construire les systèmes. La onzième Conférence de navigation aérienne, tenue en septembre-octobre 2003, a noté avec approbation les réalisations déjà accomplies.

3.2 Deuxièmement, au cours de la décennie pendant laquelle un cadre juridique à long terme pour le GNSS ou les systèmes CNS/ATM a été la première des priorités du Comité juridique, plusieurs autres questions ont donné lieu à l'élaboration et à l'adoption de nouvelles conventions. Certaines sont même déjà en vigueur. Autrement dit, d'autres aspects ont posé des problèmes concrets, mais pour ces derniers, la communauté mondiale a réalisé un consensus sur des solutions classiques.

4. PROPOSITIONS DE CHANGEMENT QUI N'ONT PAS RECUEILLI LE CONSENSUS

4.1 Proposition régionale européenne

4.1.1 La proposition européenne, qui est exposée dans une note de travail sur le présent point de l'ordre du jour, porte sur un système obligatoire de contrats liant tous les participants aux services CNS/ATM et formalisé par une convention régionale. L'idée a commencé par une simple « école de pensée » au sein du Groupe d'étude, mais elle a fini par devenir une proposition des membres européens. Les membres d'autres régions du globe l'ont étudiée avec intérêt, mais elle n'a pas reçu d'appui à l'extérieur de l'Europe (à savoir l'Amérique du Nord et du Sud, l'Afrique, l'Asie du Sud et du Sud-Est et le Pacifique occidental). La proposition convient à des conditions principalement européennes, notamment les plans relatifs à un contrôle centralisé et à des « niveaux » de services, les relations et les redevances. Lors d'un sondage, aucun membre du Groupe d'étude n'a répondu voir la nécessité, par exemple, de la création dans sa région de l'« entité régionale GNSS » proposée par l'Europe. La proposition a été formellement présentée par Eurocontrol et la Conférence européenne de l'aviation civile à la onzième Conférence de navigation aérienne, essentiellement dans sa forme actuelle. Il n'y a pas eu de débat de fond sur le sujet à cette conférence, et la note a été renvoyée au Conseil.

4.1.2 La proposition européenne est caractérisée par un « cadre contractuel », mais pour fonctionner, elle exige un accord à caractère exécutoire entre les États, une convention multilatérale régionale.

4.1.3 La proposition n'a guère reçu d'appui à l'extérieur de l'Europe, sans doute parce qu'elle porte sur un cadre complexe inspiré d'institutions européennes et taillé sur mesure pour répondre aux préoccupations régionales européennes, en particulier celles d'ordre économique. En effet, la proposition européenne semble conçue pour créer les structures à plusieurs niveaux nécessaires pour aider au financement d'un système nouveau et imposant, dont les coûts doivent être supportés en grande partie par les utilisateurs du secteur privé, même s'il s'agit surtout d'utilisateurs de secteurs autres que l'aviation civile.

4.1.4 D'après quelques membres non européens du Groupe d'étude, il est prématuré d'adopter comme modèle mondial une structure complexe et controversée conçue pour un ensemble particulier de conditions régionales et qui n'a pas encore été testée à l'échelon régional. L'Assemblée devrait noter la proposition et suggérer que les États européens rendent compte de leur expérience après avoir mis le cadre en place et l'avoir testé pendant quelque temps.

4.2 Appels répétés en faveur d'une nouvelle convention

4.2.1 Depuis les premiers travaux du Comité juridique sur le GNSS, il y a eu de nombreux appels en faveur d'une nouvelle convention multilatérale. On peut citer par exemple l'autre note régionale présentée à AN-Conf/11 par la Commission africaine de l'aviation civile. Les propositions à ce sujet ont souvent échoué à ne pas identifier de problèmes concrets qui peuvent être réglés seulement par une loi classique, ou à spécifier la teneur d'une nouvelle convention.

4.2.2 Le Groupe d'étude a consacré deux réunions complètes à examiner en détail un contenu possible pour une convention, produisant une longue liste de sujets potentiels. Aucun contenu proposé particulier n'a été jugé valable pour la convention. Ainsi, il n'y a eu consensus ni sur la nécessité d'une convention, ni sur le contenu de celle-ci. L'objectif de convaincre n'a pas été atteint.

5. UNE FAÇON PRATIQUE D'AVANCER — PARTIR DU CONSENSUS FONDAMENTAL CENTRAL EXISTANT ET S'OCCUPER DES BESOINS DU MONDE RÉEL

5.1 L'absence de consensus sur quelque modification de fond que ce soit de l'actuel cadre juridique à long terme correspond dans les faits à une reconnaissance tacite que l'état de mise en œuvre technique atteint jusqu'ici est attribuable au cadre à long terme en place. En effet, le Groupe d'étude a établi un consensus solide sur le fait que l'article 28 de la Convention de Chicago, qui est la pierre angulaire des droits et obligations des États contractants en matière de fourniture de services CNS/ATM, ne devrait pas être amendé. Ce consensus cadre avec les constatations du premier rapporteur sur le GNSS, M. Guldemann, de Suisse, selon lesquelles : a) il n'y a pas d'obstacle juridique à la mise en œuvre des systèmes CNS/ATM, et b) le concept est pleinement compatible avec la Convention de Chicago. Ces constatations ont été approuvées par consensus à la 28^e session de l'Assemblée.

5.2 Nous en sommes venus à comprendre que tous les obstacles à la mise en œuvre sont d'ordre perceptif, autrement dit qu'ils sont davantage psychologiques et politiques que juridiques, techniques ou institutionnels. De nombreux observateurs ont dit que le problème est simplement une confiance insuffisante à l'égard des nouveaux systèmes. Ce n'est donc pas un manque d'outils de droit qui entrave les systèmes CNS/ATM mais l'absence de volonté politique et une insuffisance de ressources économiques, techniques et en matière de main-d'œuvre qui gênent la réalisation des objectifs techniques de l'OACI.

5.3 Du reste, la concentration d'attention, de temps et d'efforts aux propositions relatives à un nouveau « cadre juridique à long terme » peut même être vue comme un détournement de ressources utilisables pour la mise en œuvre. Ce qui est incompatible avec l'engagement de l'OACI à l'égard du principe fondamental selon lequel les travaux sur les questions juridiques ne doivent pas retarder la mise en œuvre.

5.4 En outre, les avantages qu'une nouvelle convention multilatérale peut apporter aux États contractants ne sont pas clairs, en particulier lorsqu'on considère : 1) qu'il n'a pas été convenu de la teneur d'une telle convention, 2) que la mise en œuvre réalisée jusqu'ici n'a pas été entravée par l'absence d'outils juridiques et 3) qu'il est quasi certain qu'aucune nouvelle convention (du moins, celle qui est

examinée depuis plus de quatorze ans) ne peut être ratifiée et mise en vigueur. Même si on parvenait à créer une nouvelle convention, elle empiéterait nécessairement sur la Convention de Chicago et prendrait des décennies à être aussi largement acceptée qu'elle, ce qui entraînerait une prolifération de règles incompatibles et contradictoires. Une telle situation augmenterait les coûts et les difficultés pour les États qui mettent en œuvre les systèmes CNS/ATM.

5.5 Par contre, les besoins pratiques de la mise en œuvre sont clairs, quant à eux. Les États contractants doivent vaincre les obstacles psychologiques et politiques à l'adoption des concepts de CNS/ATM. Ils doivent trouver un moyen de rassembler la volonté politique et de réunir les ressources économiques nécessaires. Ils ont besoin de plans régionaux de navigation solides qui mettent l'accent sur une mise en œuvre rapide et efficace. Ils ont besoin d'assistance technique, y compris dans le domaine des régimes juridiques nationaux. Il leur faut un soutien financier, provenant si possible d'une tierce partie ou d'un mécanisme multilatéral.

6. CONCLUSIONS

6.1 Il est temps pour l'OACI de mettre fin à sa quête d'un nouveau « cadre juridique à long terme », pour lequel la perspective d'un consensus est inexistante, et de se concentrer sur des moyens pratiques de donner réalité aux systèmes CNS/ATM.

6.2 L'OACI devrait adopter une résolution qui tire parti des travaux constructifs accomplis durant sa longue recherche d'un cadre juridique à long terme et qui comporte un renouvellement de son engagement à mettre au point les outils pratiques de mise en œuvre.

6.3 La résolution devrait aussi demander la suspension des travaux sur les propositions juridiques qui n'ont pas réussi à recueillir le consensus tout en laissant ouverte la possibilité de relancer les efforts sur les aspects juridiques et institutionnels, si et seulement si, les experts techniques effectuant les travaux physiques de mise en œuvre identifient des obstacles réels.

7. SUITE PROPOSÉE À L'ASSEMBLÉE

7.1 L'Assemblée est invitée à adopter le projet de résolution joint ci-après.

APPENDICE

PROJET DE RÉSOLUTION A35-X

UNE FAÇON PRATIQUE DE FAIRE AVANCER LES ASPECTS JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS DES SYSTÈMES DE COMMUNICATIONS, NAVIGATION ET SURVEILLANCE ET DE GESTION DU TRAFIC AÉRIEN (CNS/ATM)

L'Assemblée,

Considérant que la mise en œuvre mondiale des systèmes de communications, navigation et surveillance et de gestion du trafic aérien (CNS/ATM) a bien avancé depuis la création de ces systèmes à la dixième Conférence de navigation aérienne, en 1990, et qu'elle a reçu une adhésion enthousiaste à la onzième Conférence de navigation aérienne, en 2003,

Considérant que le cadre juridique à long terme des systèmes CNS/ATM, à savoir la Convention de Chicago, ses Annexes, les résolutions de l'Assemblée (en particulier la Charte sur les droits et obligations concernant les services GNSS) et les orientations OACI connexes (en particulier l'Énoncé de politique de l'OACI sur la mise en œuvre et l'exploitation des systèmes CNS/ATM), les plans régionaux de navigation et les échanges de lettres entre l'OACI et les États exploitant des systèmes de navigation par satellite, a permis le degré de mise en œuvre technique atteint jusqu'ici,

Considérant que l'OACI a consacré des ressources considérables à l'étude des aspects juridiques et institutionnels des systèmes CNS/ATM dans le cadre de travaux de l'Assemblée, du Conseil, du Comité juridique, d'un groupe d'experts juridiques et techniques et d'un groupe d'étude, produisant un dossier détaillé des questions, enjeux et préoccupations auxquels la communauté mondiale est confrontée et permettant de les comprendre,

Considérant qu'aucun organe de l'OACI n'est parvenu à un consensus sur diverses propositions relatives à un nouveau cadre juridique à long terme ou à un large remaniement du cadre actuel,

Considérant que certains groupes régionaux d'États ont avancé des propositions relatives à des cadres juridiques et institutionnels adaptés aux caractéristiques régionales,

1. *Reconnaît* que la mise en œuvre des systèmes CNS/ATM risque davantage d'être entravée par un manque de ressources et de volonté politique que par un manque de lois ou d'institutions ;

2. *Réaffirme* le consensus selon lequel : a) il n'y a pas d'obstacle juridique à la mise en œuvre des systèmes CNS/ATM, b) le concept CNS/ATM est pleinement compatible avec la Convention de Chicago et c) il n'est pas nécessaire d'amender la Convention de Chicago pour mettre en œuvre les systèmes CNS/ATM ;

3. *Encourage vivement* le renforcement, la mise au point et l'exécution accélérée des plans régionaux de navigation pour assurer la mise en œuvre la plus étendue, la plus efficace et la plus uniforme possible des systèmes CNS/ATM ;

4. *Invite* les États contractants à envisager de faire appel aux organismes régionaux pour créer les mécanismes qui permettront de prendre en compte les caractéristiques régionales, au besoin, pour autant que ces mécanismes soient compatibles avec la Convention de Chicago ;

5. *Encourage* la facilitation de l'assistance technique, par l'intermédiaire de l'OACI, des organismes régionaux et de l'industrie, pour la mise en œuvre des systèmes CNS/ATM dans le cadre des plans régionaux de navigation ;

6. *Invite* les États contractants à envisager de créer des sources supplémentaires de financement, tant multilatérales que de tierces parties, pour aider les États et les groupes régionaux à mettre en œuvre les systèmes CNS/ATM ;

7. *Demande* au Secrétaire général de suspendre les travaux sur un nouveau « cadre juridique à long terme » au moins jusqu'à la prochaine session ordinaire de l'Assemblée. Les activités sur les questions juridiques pourront reprendre si et seulement si les experts techniques qui effectuent le travail de mise en œuvre font état de problèmes réels qui ne peuvent pas être résolus au moyen des outils juridiques et institutionnels existants.