



NOTE DE TRAVAIL

COMITÉ JURIDIQUE — 37^e SESSION

(Montréal, 4 – 7 septembre 2018)

Point 2 : Examen du Programme général des travaux du Comité juridique

MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 21 DE LA CONVENTION DE CHICAGO

(Note présentée par le Secrétariat)

1. INTRODUCTION

1.1 À sa 39^e session, l'Assemblée a approuvé la recommandation unanime de la Commission juridique d'inscrire la question « Mise en œuvre de l'article 21 de la Convention de Chicago » au Programme général des travaux du Comité juridique en tant que nouveau point huit. Elle a fondé sa décision sur l'examen de la note de travail A39-WP/159 présentée par la France et appuyée par toutes les délégations ayant pris la parole.

1.2 Par la lettre LE 4/71-IND/17/13 du 30 juin 2017, la Secrétaire générale a créé l'Équipe spéciale sur l'article 21 (l'Équipe spéciale) et invité 22 États membres de l'OACI à désigner des experts pour faire partie de l'Équipe. Celle-ci a depuis tenu deux réunions au siège de l'OACI à Montréal, la première du 27 au 29 septembre 2017 et la deuxième les 10 et 11 avril 2018.

1.3 La présente note est une synthèse des travaux de l'Équipe spéciale lors de ses deux premières réunions.

2. GÉNÉRALITÉS

2.1 Les concepts de nationalité et d'immatriculation des aéronefs sont traités au Chapitre III de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (« Convention de Chicago », Chicago, 1944), qui comprend les articles 17 à 21. Aux termes de l'article 17, les aéronefs ont la nationalité de l'État dans lequel ils sont immatriculés. Selon l'article 18, un aéronef ne peut être valablement immatriculé dans plus d'un État, mais son immatriculation peut être transférée d'un État à un autre. L'article 19 dispose que l'immatriculation ou le transfert d'immatriculation d'aéronefs dans un État contractant s'effectue conformément à ses lois et règlements. En d'autres termes, chaque État a le droit d'établir ses règles et règlements en matière d'immatriculation et, partant, avoir sa propre définition de la notion de propriété pour les besoins de l'immatriculation. Cela est d'autant plus vrai que le terme « propriété » n'est pas défini dans la Convention.

2.2 L'article 21 de la Convention de Chicago impose aux États contractants deux obligations distinctes de compte rendu. Premièrement « [c]haque État contractant s'engage à fournir, sur demande, à tout autre État contractant ou à l'Organisation de l'aviation civile internationale, des renseignements sur l'immatriculation et la propriété de tout aéronef immatriculé dans ledit État ». Deuxièmement, « chaque État contractant fournit à l'Organisation de l'aviation civile internationale, selon les règlements que cette dernière peut édicter, des rapports donnant les renseignements pertinents qui peuvent être rendus disponibles sur la propriété et le contrôle des aéronefs immatriculés dans cet État et habituellement employés à la navigation aérienne internationale » (non souligné dans le texte). Malheureusement, l'absence d'une définition et d'une compréhension communes de la notion de « propriété » des aéronefs crée une ambiguïté lorsque les États membres échangent des renseignements sur la propriété d'un aéronef durant le processus de transfert d'immatriculation d'un État à un autre.

2.3 Au fil des ans, l'OACI a adopté des mesures pour faciliter la mise en œuvre des obligations de compte rendu énoncées à l'article 21. S'agissant de la première partie, l'OACI correspond avec les États membres suivant les besoins en renseignements sur l'immatriculation et la propriété d'un aéronef donné. En ce qui concerne la seconde partie, l'OACI a créé en 2006 le Registre d'immatriculation des aéronefs (ARS) basé sur le web, pour faciliter la communication à l'Organisation par les États de données pertinentes concernant la propriété et le contrôle des aéronefs inscrits sur leurs registres. Malgré ces efforts, l'OACI a eu très peu de succès dans la collecte de données sur l'immatriculation, la propriété et le contrôle des aéronefs auprès des États membres en application de l'article 21. À l'heure actuelle, l'ARS comprend des données d'immatriculation d'aéronefs provenant d'un très petit nombre d'États. Selon certains, ce manque de succès de l'ARS peut être attribuable, entre autres, à une compréhension insuffisante par les États membres de l'OACI de la nature, de la portée et/ou de l'importance des obligations de compte rendu que leur impose l'article 21 de la Convention de Chicago, en particulier l'obligation de fournir des données pertinentes concernant la propriété et le contrôle des aéronefs.

2.4 L'objectif de l'Équipe spéciale est d'aider le Secrétariat à préciser la nature, la portée et l'importance des obligations incombant aux États contractants au titre de l'article 21 de la Convention de Chicago et à déterminer s'il y a lieu d'élaborer des règles, des orientations ou des recommandations de l'OACI pour aider les États membres à mieux s'acquitter de leurs obligations au titre de l'article 21.

3. PREMIÈRE RÉUNION DE L'ÉQUIPE SPÉCIALE

3.1 Pour sa première réunion, l'Équipe spéciale était saisie de trois notes de travail qui ont servi de base à ses délibérations. Il est apparu clairement dès le début que différents systèmes d'immatriculation d'aéronefs sont en place dans le monde. D'un côté, on trouve des États où les aéronefs sont immatriculés sur la base de la personne ou de l'entité ayant la garde et le contrôle de l'aéronef. Dans les registres de ces États, la « propriété » s'entend de la garde et du contrôle de l'aéronef. De l'autre côté, on trouve des États tenant des registres de titres où l'immatriculation des aéronefs est accordée à des entités qui sont propriétaires légaux et/ou propriétaires effectifs de l'aéronef (en l'occurrence lorsque l'entité est propriétaire de l'aéronef, a le droit de l'utiliser, d'en disposer ou de s'en charger autrement). Entre les deux, on trouve des États tenant des registres d'aéronefs qui recensent des renseignements sur la propriété juridique ainsi que sur la garde et le contrôle de l'aéronef. De la même manière, certains États gèrent des registres distincts – l'un dédié à l'enregistrement de la propriété juridique, et l'autre à la consignation de données sur l'immatriculation d'aéronefs en fonction de la garde et du contrôle. L'Équipe spéciale a pu constater, à travers les exposés présentés à sa première réunion et les réponses à l'enquête (menée par le Bureau des affaires juridiques et des relations extérieures en application de la décision de l'Assemblée et jointe à la note A21TF/1-WP/2) qu'en ce qui concerne l'immatriculation des aéronefs, le concept de propriété revêt des significations différentes selon les États.

3.2 L'Équipe spéciale a en outre noté que ces différences dans les systèmes d'immatriculation sont admissibles aux termes de l'article 19 de la Convention de Chicago qui dispose que « [l]'immatriculation ou le transfert d'immatriculation d'aéronefs dans un État contractant s'effectue conformément à ses lois et règlements ». Toutefois, il a été souligné que ces différences peuvent retarder le transfert d'immatriculation d'aéronefs d'un État à l'autre. Le retard accusé par certains États dans l'immatriculation d'aéronefs originaires d'autres États résulte du fait que la signification du concept de « propriété » à des fins d'immatriculation varie d'un État à l'autre (par ex. en ce qui concerne la propriété en droit ou la garde et le contrôle ou les deux) et de la manière dont ces informations sont traitées dans l'État qui procède à l'immatriculation. Cela pose essentiellement problème aux États qui fondent l'immatriculation sur la propriété juridique et/ou la propriété effective lorsqu'ils reçoivent un aéronef d'un État où l'immatriculation est basée sur la garde et le contrôle.

3.3 Les membres de l'Équipe spéciale ont estimé à l'unanimité qu'il ne serait pas recommandé de modifier l'article 21 pour tenter de définir la « propriété » en vue de se conformer à l'un des systèmes existants. De nombreux participants ont convenu que l'Équipe spéciale devrait s'employer à formuler quelques recommandations afin de mettre davantage en évidence les différences entourant la notion de « propriété ». Une meilleure compréhension des différences entre les systèmes d'immatriculation du monde entier faciliterait, dans de nombreux États contractants, l'immatriculation d'aéronefs provenant d'autres États et améliorerait la collaboration entre États lors du transfert d'immatriculation d'aéronefs.

4. DEUXIÈME RÉUNION DE L'ÉQUIPE SPÉCIALE

4.1 Après avoir examiné une note de travail présentée par la France à sa deuxième réunion, l'Équipe spéciale a approuvé, en principe, le concept de modèle de certificat de radiation tel qu'il a été proposé par la France, sous réserve des vues exprimées au cours des délibérations. Il est noté en particulier que l'Équipe spéciale serait davantage favorable à la prise en compte du modèle de certificat de radiation sous forme d'éléments indicatifs et non comme norme ou pratique recommandée de l'OACI.

4.2 L'Équipe spéciale a en outre amplement discuté du Réseau pour l'immatriculation des aéronefs (ARN) proposé par le Secrétariat en remplacement du Registre d'immatriculation des aéronefs. Tout en notant l'intention du Secrétariat d'utiliser l'ARN proposé pour collecter des données sur l'immatriculation des aéronefs, habités et non habités, et certifiés et non certifiés, l'Équipe spéciale a décidé, dès le début de ses délibérations, de ne pas maintenir ces distinctions dans la suite de ses travaux.

4.3 À l'issue de ses délibérations, l'Équipe spéciale a décidé de soutenir les travaux du Secrétariat relatifs à l'élaboration de l'ARN. Elle a prié instamment le Secrétariat de prendre en considération les différentes questions et préoccupations soulevées lors des délibérations. En outre, elle a approuvé la proposition du Secrétariat visant à établir un Sous-groupe du Réseau pour l'immatriculation des aéronefs (ARNSG). La composition du Sous-groupe est laissée à la discrétion de tous les États représentés dans l'Équipe spéciale. Sur proposition du Secrétariat, l'Équipe spéciale a examiné et approuvé le projet de mandat du Sous-groupe présenté par le Secrétariat. Un rapport sur l'état d'avancement des travaux du Sous-groupe est joint en **appendice** à la présente note de travail.

5. CONCLUSIONS

5.1 L'Équipe spéciale a tiré les conclusions suivantes de ses deux premières réunions :

5.1.1 L'article 21 de la Convention de Chicago ne contient pas de définition de la notion de propriété des aéronefs et il ne semble pas non plus que cette notion ait été examinée lors des négociations – *les travaux préparatoires* – de la Convention. L'article 19 de la Convention de Chicago dispose que « [l]'immatriculation ou le transfert d'immatriculation d'aéronefs dans un État contractant s'effectue conformément à ses lois et règlements ». Par conséquent, il appartient à chaque État contractant de définir la notion de propriété aux fins de l'immatriculation des aéronefs.

5.1.2 Il ressort de l'enquête menée par le Secrétariat et des délibérations de l'Équipe spéciale que, conformément à l'article 19 de la Convention, la définition de la notion de propriété des aéronefs diffère d'un État contractant à l'autre (par ex. la propriété en fonction du titre, de la garde et du contrôle ou de l'intérêt financier). Il ressort également des délibérations de l'Équipe spéciale que dans certains États, on peut trouver des renseignements sur les aéronefs dans plusieurs registres. En conséquence, il est possible que l'autorité nationale de l'aviation civile d'un État ne dispose pas nécessairement des renseignements relatifs au propriétaire, ou au détenteur du titre de propriété d'un aéronef dans son registre des aéronefs si ces questions sont traitées par une autre entité.

5.1.3 L'article 21 impose aux États contractants, premièrement, de fournir, sur demande, des renseignements sur l'immatriculation et la propriété de tout aéronef immatriculé dans ledit État à un autre État contractant ou à l'OACI et, deuxièmement, de fournir à l'OACI des rapports contenant des renseignements pertinents qui peuvent être rendus disponibles sur la propriété et le contrôle des aéronefs immatriculés dans cet État et habituellement employés à la navigation aérienne internationale. Ces renseignements font totalement défaut pour certains États, ce qui peut en partie s'expliquer par le fait que les obligations visées à l'article 21 ne sont peut-être pas assez détaillées dans l'Annexe 7 — *Marques de nationalité et d'immatriculation des aéronefs*.

5.1.4 À l'heure actuelle, lorsqu'un État fournit des renseignements sur la propriété d'un aéronef immatriculé dans ledit État à un autre État ou à l'OACI, le destinataire des renseignements ne sait pas sur quelle définition de la notion de propriété reposent ces informations. En conséquence, les renseignements concernant la propriété des aéronefs qui sont actuellement échangés sont ambigus et cette ambiguïté ne facilite pas le transfert d'immatriculation d'aéronefs d'un État à l'autre. Même si de nombreux États ne fondent pas leurs procédures d'immatriculation sur les renseignements de propriété reçus d'autres États, la communication de renseignements sans équivoque par l'État d'immatriculation précédent faciliterait et accélérerait l'immatriculation des aéronefs dans de nombreux États. L'Équipe spéciale recommande de rendre le système plus transparent afin d'atténuer ou de lever ces ambiguïtés.

5.1.5 Un modèle de certificat de radiation pourrait permettre d'assurer la transparence des renseignements échangés entre États sur la propriété des aéronefs, conformément à l'article 21, dans la mesure où il contiendrait des renseignements bien plus détaillés sur l'aéronef et son propriétaire, l'exploitant ou le détenteur du titre de propriété. Le modèle de certificat de radiation proposé par la France a été examiné par l'Équipe spéciale. Il est vrai que les organes compétents doivent effectuer des travaux supplémentaires sur le projet de modèle de certificat de radiation, mais il a été estimé dans l'ensemble qu'un tel modèle pourrait être établi en tant qu'éléments indicatifs (par ex. dans le cadre du projet de Manuel sur les transferts transfrontaliers qui est en train d'être élaboré par l'Équipe spéciale sur la transférabilité transfrontière).

5.1.6 L'Équipe spéciale a en outre longuement discuté du mécanisme de collecte de données sur l'immatriculation des aéronefs de l'OACI. Le Registre d'immatriculation d'aéronefs (ARS) et ses « Règles » correspondantes adoptés par le Conseil en 2006 sont dépassés. Une nouvelle plateforme numérique – le Réseau pour l'immatriculation des aéronefs (ARN) – est en cours d'élaboration. En théorie, les renseignements issus des registres nationaux numériques sur les aéronefs pourraient être transférés automatiquement vers l'ARN, tandis que les États n'ayant pas de plateformes numériques pourraient se voir offrir des solutions sur mesure pour mettre en place un système numérique d'immatriculation des aéronefs.

5.1.7 Il faudrait tenir compte du débat sur la propriété des aéronefs dans la conception des spécifications et des règles (à savoir les règlements mentionnés à l'article 21) qui régiront l'ARN.

6. SUITE À DONNER PAR LE COMITÉ

6.1 Le Comité est invité à prendre note des informations figurant dans la présente note de travail.

APPENDIX

PROGRESS REPORT ON THE WORK OF THE AIRCRAFT REGISTRATION NETWORK SUB-GROUP (ARNSG)

1. BACKGROUND

1.1 The ARN will establish a consolidated database of State registered aircraft, including manned aircraft, remotely piloted aircraft (RPA), and small unmanned aircraft (sUA, commonly referred to as drones). For States with established electronic systems, the ARN will create the technical interface for automatic data provision to ICAO. And for States who seek to establish a digital registration process, the ARN will offer a customized application to manage their day-to-day aircraft registry activities, providing a turnkey option for States that do not have an existing electronic registration system. These two options will feed a global aircraft dataset and enable development of additional inter-State operability services and features.

1.2 The ARNSG was established to provide guidance and advice to ICAO to ensure the technical implementation of the ARN consists of the features and functionality that will ultimately benefit any member State. It is a multi-disciplinary group comprised of members from the Article 21 Task Force (A21TF), with the addition of members from the Unmanned Aircraft Systems Advisory Group (UAS-AG), and consists of 17 members from 12 different member States. The top-level tasks of the ARNSG are as follows:

- a) Advise on the State process of aircraft registration to ensure that the proposed ARN captures the relevant data in an appropriate digital process;
- b) Advise specifically on the intended use-case(s) for information concerning aircraft ownership; and
- c) Advise on the development of the regulations referred to in Article 21, taking in to account the rules for the provision of pertinent data developed for the ARS.

2. PROGRESS ACHIEVED IN THE WORK OF THE ARNSG

2.1 There have been two virtual meetings held to date. The first meeting focused on how States currently process and approve applications for new registrations. ARNSG Members presented details regarding their existing processes for both aircraft and small UA/drone registration, and whether each part of the process is paper-based or electronic. This highlighted the fact that a number of steps remain manual tasks within many authorities, such as scanning of documents and manual data input into computer-based systems. Discussion also highlighted that the way in which a State may differentiate between an aircraft and a drone may differ from one State to another. An example was to differentiate based on the weight of the air vehicle, but this was not consistent from one State to another. And finally, the discussion on existing processes covered items such as proof of identity of the applicant, issues related to payment processing, and expected duration of overall registration application processing.

2.2 The second meeting of the ARNSG focused on two areas of discussion. First, the topic of ‘international’ small UA/drone operators was addressed, with group members asked if a visitor to your State was intending to operate a drone, what information would you require them to provide in order for you to maintain satisfactory oversight? It was revealed that some States have the expectation of individuals intending to operate a small UA / drone when visiting the country was for those individuals to register themselves and their drones using the same online system as used by residents of that State. Even if the individual did not have a residence in the country, hotel accommodation may still be mandatory. In one State system, a cell phone number was a mandatory information field, as the system would send a unique verification code to the applicant’s cell phone on completion of the application. Discussion highlighted the fact that whilst the expectation may be for visitors to a State to utilise the same registration system as residents, there may be some fundamental technical barriers to accomplishing this. Accessibility of non-residents and use of other languages are therefore elements that should be taken in to consideration by ICAO during development of the ARN applications.

2.3 The second item discussed was that of clarifying the definition of the applicant of aircraft registrations. It is recognised that States favour one of two different criteria for defining the owner for manned aircraft. Some States consider the applicant, referred to as the ‘owner’, as the legal title-holder of the aircraft. Other States consider the applicant to be the party that has custody and control of the aircraft; essentially the aircraft ‘operator’. The owner and the operator are not necessarily the same. As such, the specific information obtained may be subtly different, and the subsequent use of that specific information may also differ. The ARNSG is continuing to seek clarification from States on these information uses, and the optimum set of information that would be beneficial to States in managing their aircraft registry and subsequent safety oversight responsibilities.

2.4 The final topic of the second meeting addressed the challenge associated with maintaining an accurate database of manufacturers and models was raised. When capturing this information in a digital format, providing an open-text field for the applicant to populate increases the risk of having multiple different records for exactly the same aircraft type. Rather it is preferable to present the applicant with a selection box, to enable them to select the exact make and model of the air vehicle to be registered. The Secretariat explained the objective for the Commercial Aviation Safety Team/ICAO Common Taxonomy Team (CICCTT), currently charged with developing common taxonomies and definitions for manned aircraft. The intent is to widen the mandate for the CICCTT to include the manufacturers, models, and series of all unmanned aircraft, including small personal drones. This information would act as the core dataset for the ARN applications so that an applicant would select the appropriate vehicle from a list of predefined options, rather than the applicant inputting the details in an open-text format.

3. FUTURE WORK OF THE ARNSG

3.1 Subsequent meetings will be scheduled as required to support ICAO in the ongoing development of the ARN. The input from ARNSG members has been invaluable in refining and guiding the functional requirements of the overall ARN development.