



NOTE DE TRAVAIL

TREIZIÈME CONFÉRENCE DE NAVIGATION AÉRIENNE

Montréal (Canada), 9 – 19 octobre 2018

COMITÉ B

Point 7 : Risques de sécurité opérationnelle

7.3 : Autres questions relatives à la mise en œuvre

**ENJEUX ET PERSPECTIVES DE LA BANALISATION D'AÉRONEFS
ENTRE COMPAGNIES AÉRIENNES**

(Note présentée par le Brésil)

RÉSUMÉ

La présente note propose un modèle alternatif à l'article 83 bis de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Doc 7300) pour permettre aux compagnies de différents États de procéder à des banalisations d'aéronefs dans le cadre desquelles les autorités de l'aviation civile de l'État de l'exploitant principal et de l'État de l'exploitant secondaire¹ ont les mêmes responsabilités.

Suite à donner : La Conférence est invitée :

- a) à examiner l'information et le contexte exposés dans la présente note ;
- b) à approuver les conclusions figurant au paragraphe 4.

1. INTRODUCTION

1.1 En 1980, l'Organisation de l'aviation civile internationale a amendé la Convention relative à l'aviation civile internationale (Doc 7300), y compris l'article 83 bis. Il s'agissait principalement d'améliorer la réglementation et de renforcer les moyens de supervision de la sécurité dans les cas de location, d'affrètement ou de banalisation d'aéronefs au niveau international, sachant que l'État d'immatriculation, lorsqu'il est éloigné de l'aéronef, n'est pas toujours en mesure de s'acquitter des responsabilités qui lui incombent en vertu des dispositions de la Convention et de ses Annexes².

¹ « L'exploitant secondaire » est celui qui exploite l'aéronef dans le cadre d'un contrat de banalisation alors que « l'exploitant principal » exploite l'aéronef parce qu'il en est le propriétaire ou a signé un contrat avec celui-ci.

² Manuel des procédures d'inspection, d'autorisation et de surveillance continue de l'exploitation, document 8335 – OACI, 5^e édition, 2010, page V-1-4.

1.2 De nombreuses années se sont écoulées depuis lors et des dizaines d'accords bilatéraux ont été signés entre les États contractants, en vertu de l'article 83 bis de la Convention qui autorise le transfert de responsabilité de l'État d'immatriculation à l'État de l'exploitant. En assumant les fonctions de l'État d'immatriculation, l'État de l'exploitant, dont les liens avec l'exploitant d'aéronefs sont plus étroits, disposera de l'autorité requise pour s'acquitter de sa mission de supervision de la sécurité des aéronefs. Cette approche convenait parfaitement aux pays connus pour être de grands « centres d'immatriculation » d'aéronefs sans disposer pour autant d'une flotte aérienne importante sur leur territoire.

1.3 En Amérique du Sud, l'article 83 bis a rarement été utilisé dans le cadre d'accords bilatéraux, bien que l'exploitation d'aéronefs immatriculés à l'étranger soit une réalité récurrente dans certains pays du continent. La Colombie, le Chili, le Pérou et le Brésil font partie des États qui ont déjà signé des accords pour faciliter la banalisation, mais ont choisi de ne pas transférer de responsabilités.

1.4 Dans ce contexte, une note de travail proposant un modèle de double supervision applicable aux accords bilatéraux a été présentée en 2013 par des membres de la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC), à l'occasion de la Conférence mondiale de transport aérien (ATConf)³. Ce modèle s'est généralisé en Amérique du Sud pour permettre l'exploitation d'aéronefs banalisés tout en conservant les fonctions et les tâches habituelles de l'État d'immatriculation et de l'État de l'exploitant, mais confère en plus à l'État de l'exploitant secondaire la prérogative de surveiller et d'inspecter les aéronefs, sans nuire aux activités de l'État d'immatriculation.

1.5 À l'appui de ce modèle de double supervision, les membres de la CLAC ont fait état de la difficulté d'appliquer l'article 83 bis dans les cas de banalisation où les échanges opérationnels se font sur une courte période, de sorte que le transfert de responsabilités n'apporte pas d'avantages en termes de sécurité.

1.6 Pour sa part, le Brésil a signé deux accords de double supervision pour la banalisation d'aéronefs au cours des dix dernières années. L'expérience pratique qu'il en a tirée lui a permis de recenser les lacunes et incohérences de ce modèle et de souligner encore l'impossibilité d'appliquer l'article 83 bis aux vols banalisés exploités par des exploitants commerciaux sud-américains.

1.7 Contrairement à l'article 83 bis, qui a été utilisé comme substitut à la location classique, le nouveau modèle de double supervision, dont il est question dans la présente note, met l'accent sur la sécurité des vols banalisés, à savoir lorsque deux compagnies exploitent un seul aéronef sur des périodes de temps similaires, dans le but d'accroître l'efficacité grâce à une meilleure utilisation de la flotte.

2. ANALYSE

Le nouveau modèle de double supervision

2.1 En Amérique du Sud, les vols banalisés sont demandés essentiellement comme solution de remplacement efficace face aux coûts d'exploitation élevés de l'aviation, en raison de la possibilité d'optimiser l'utilisation des aéronefs, d'adapter l'offre au caractère saisonnier du marché des services aériens et d'avoir suffisamment de souplesse pour faire face aux situations d'urgence.

³ Le modèle de double supervision relatif à la banalisation d'aéronefs provenant de différents États – ATConf/6-WP/57, Montréal, 2013.

2.2 Au cours des deux dernières années, des évolutions pertinentes du marché de l'aviation civile du continent sud-américain, comme la constitution de grandes sociétés holding, d'alliances et de coentreprises, ont entraîné une forte augmentation de la demande d'accords entre des États sud-américains pour rendre possible la banalisation d'aéronefs entre les compagnies aériennes.

2.3 Contrairement à la plupart des accords au titre de l'article 83 bis de l'OACI enregistrés au cours des vingt dernières années, les accords de double supervision en vigueur en Amérique latine donnent une base juridique aux opérations de deux compagnies aériennes désirant échanger le contrôle opérationnel d'un aéronef sur une période maximale de trente jours. Les approbations accordées jusqu'ici par le Brésil permettent l'échange de contrôle opérationnel sur quelques jours. Alors que les accords au titre de l'article 83 bis⁴ semblent pencher en faveur de l'État d'immatriculation, sachant que l'aéronef sera exploité sur un autre territoire pendant toute la durée de la location, il s'agit ici d'aéronefs qui sont généralement loués, importés et nationalisés, et exploités sur des périodes identiques par deux compagnies aériennes distinctes basées dans deux États différents.

2.4 Il ne serait pas logique d'opter pour le transfert de responsabilités dans le cadre d'accords tels que celui décrit plus haut lorsque les autorités compétentes de l'aviation civile ont sensiblement le même rôle, compte tenu de la durée d'exploitation dont dispose chaque opérateur. En l'espèce, le problème se pose au niveau de l'État de l'exploitant secondaire (AAC de l'exploitant secondaire) qui, n'étant pas investi des responsabilités qui lui sont habituellement dévolues sur son territoire en tant qu'autorité de l'État d'immatriculation, se voit contraint de jouer un rôle secondaire en ce qui concerne les aéronefs étrangers, tout en veillant à se conformer à ses propres besoins opérationnels.

2.5 À cet égard, le *Manuel de navigabilité* (Doc 9760), Partie IV, Chapitre 6 — *Dispositions relatives à la location*, fournit des éléments essentiels sur l'exploitation d'aéronefs dans le cadre de contrats de banalisation, qui tiennent compte des principales difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre d'accords de double supervision. Il apporte en outre une description détaillée des fonctions de maintien de la navigabilité qui s'appliqueront aux arrangements de banalisation (certificat de conception de type valide, maintenance, renseignements obligatoires relatifs au maintien de la navigabilité (MCAI) et diffusion de ces informations) et signalent les problèmes qui peuvent se poser pour la répartition des responsabilités entre l'État d'immatriculation et l'État de l'exploitant.

2.6 S'il est vrai que certaines fonctions ayant trait à la navigabilité demeurent sous la responsabilité de l'État d'immatriculation, certains besoins opérationnels figurant dans la réglementation (en vertu de laquelle les exploitants secondaires sont agréés) sont directement liées aux exigences de navigabilité et de conception. L'expérience brésilienne a montré que les exigences en matière de liste minimale d'équipements (MEL), d'enregistreur de données de vol (FDR), d'affichettes et d'équipements médicaux et de survie sont souvent différentes dans la réglementation des États. Par ailleurs, les consignes de navigabilité (AD) publiées par l'autorité de l'État de l'exploitant secondaire devraient s'appliquer à l'ensemble des aéronefs exploités par la même compagnie aérienne, quel que soit l'État d'immatriculation.

2.7 Même si les différences observées dans le cadre réglementaire de la plupart des pays (au demeurant largement harmonisé) sont mineures, elles occasionnent à terme, pour le futur exploitant de l'aéronef banalisé, des coûts en termes de modifications et transformations. Pourtant, il serait injustifiable d'exiger d'un exploitant national qu'il applique les consignes de navigabilité à un aéronef et qu'il ne les applique pas à un autre aéronef de la même flotte au motif qu'ils sont immatriculés dans des États

⁴ Soixante-seize accords, signés en vertu de l'article 83 bis et enregistrés sur le site web de l'OACI, ont été analysés. Seuls deux d'entre eux concernaient des contrats de location de moins de six mois. La majorité de ces contrats portaient sur des périodes de six à douze mois.

différents. La situation serait encore plus grave si les coûts de la mise en conformité ne s'appliquaient qu'à quelques exploitants, car cela susciterait nécessairement des soupçons de concurrence déloyale.

2.8 Par conséquent, se fondant sur le nombre croissant de demandes de banalisation d'aéronefs, l'autorité de l'aviation civile du Gouvernement brésilien a décidé de revoir le modèle de double supervision. L'idée centrale du modèle révisé est de maintenir les responsabilités de l'État d'immatriculation et de l'État de l'exploitant stipulées dans la Convention, y compris dans le cadre de la double supervision, mais d'attribuer en plus à l'exploitant secondaire la responsabilité de respecter tous les besoins opérationnels de l'État de l'exploitant secondaire, notamment celles concernant la conception de type. De même, l'exploitant secondaire devra se conformer aux consignes de navigabilité (AD) publiées par l'État de l'exploitant secondaire ainsi qu'aux exigences en vigueur en termes de tâches de maintenance lorsque celles-ci sont liées à l'expérience opérationnelle et aux spécificités locales (notamment le climat). Les autorités de l'aviation civile (AAC) doivent au préalable convenir officiellement de toutes ces interprétations.

2.9 L'exploitant secondaire doit réviser tous ses manuels d'exploitation, afin de tenir compte de l'accord de banalisation et des procédures d'échange du contrôle d'exploitation. Les manuels de maintenance peuvent être révisés, si l'État de l'exploitant secondaire le demande, mais ils sont toujours approuvés par l'État d'immatriculation. De même, la liste minimale d'équipements (MEL) doit toujours être conforme aux autorisations de l'exploitant réel et ses révisions doivent être approuvées par l'État de l'exploitant principal, généralement l'État d'immatriculation.

2.10 Le tableau ci-dessous résume les principales différences entre l'article 83 bis et les accords de double supervision.

	Modèle 83 Bis	Modèle de double supervision	Modèle de double supervision révisé
Parties de l'accord	1. État d'immatriculation ; 2. État de l'exploitant.	1. État d'immatriculation/État de l'exploitant principal ; 2. État de l'exploitant secondaire.	1. État d'immatriculation/État de l'exploitant principal ; 2. État de l'exploitant secondaire.
Responsabilités de l'État d'immatriculation et de l'État de l'exploitant	1. Transfert des responsabilités de l'État d'immatriculation à l'État de l'exploitant.	1. Pas de transfert de responsabilités de l'État d'immatriculation à l'État de l'exploitant ; 2. L'État de l'exploitant secondaire peut effectuer des inspections d'aéronefs (fonction de supervision).	1. Pas de transfert de responsabilités de l'État d'immatriculation à l'État de l'exploitant ; 2. L'État de l'exploitant secondaire peut effectuer des inspections d'aéronefs (fonction de supervision). 3. Les besoins opérationnels de l'État de l'exploitant secondaire en matière de navigabilité doivent être respectés lorsqu'ils sont nécessaires pour établir un niveau de sécurité équivalent à celui des autres aéronefs de la flotte de l'exploitant secondaire. 4. L'État de l'exploitant secondaire doit exiger des mesures supplémentaires de ses exploitants lorsque l'AAC estime que le partage de manuels, d'équipements et de documentation peut compromettre la sécurité opérationnelle.

2.11 Il importe de noter que les compagnies aériennes qui demandent une banalisation d'aéronefs partagent souvent le même système ou des systèmes très semblables de gestion de la maintenance, de la fiabilité et de la sécurité. Il s'agit là d'une caractéristique utile pour la mise en œuvre du modèle de double supervision, car les exploitants appartiennent souvent au même groupe. Il est ainsi plus facile d'assurer les fonctions de navigabilité telles que la communication à l'État d'immatriculation et/ou à l'État de conception d'informations relatives à des défaillances, mauvais fonctionnements, défauts des aéronefs ou autres faits. Il est également important de souligner qu'un accord fondé sur le modèle de double supervision ne peut être efficace qu'après comparaison des systèmes d'aviation civile des États concernés.

3. CONCLUSION

3.1 Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que le modèle de double supervision représente la meilleure solution permettant l'utilisation non exclusive d'aéronefs par des exploitants de différents États, compte tenu des caractéristiques des compagnies aériennes sud-américaines (ainsi que du degré suffisant d'harmonisation de la réglementation, de la proximité géographique et des relations de coopération entre les autorités de l'aviation civile du continent).

3.2 Nonobstant les préoccupations de sécurité aérienne qui entourent l'exploitation d'aéronefs en dehors du territoire de l'État d'immatriculation et ont conduit la Convention à autoriser le transfert de responsabilités par le biais de l'article 83 bis, le Brésil estime que la mise en œuvre de ce type d'accord n'améliorerait pas le niveau de sécurité de l'exploitation d'aéronefs banalisés en Amérique du Sud, en raison de la situation et du contexte particulier présentés plus haut. Avec les améliorations proposées, le modèle de double supervision permet aux exploitants de différents États d'utiliser efficacement un aéronef tout en évitant que des différences importantes entre les aéronefs banalisés ne se traduisent par une charge de travail inégale pour les exploitants ou ne remettent en cause les définitions de la sécurité propres aux États souverains.

4. SUITE À DONNER PAR LES ÉTATS

4.1 Les États sont invités :

- a) à prendre en compte l'information et le contexte présentés ici dans leur analyse des avantages qu'offre la promotion du modèle de double supervision aux fins de la banalisation d'aéronefs entre compagnies aériennes appartenant à des États différents ;
- a) à reconnaître les avantages du modèle de double supervision et à recommander à l'OACI de tenir compte dudit modèle lors des révisions des orientations techniques portant sur les arrangements de banalisation.