



NOTE DE TRAVAIL

COMITÉ JURIDIQUE — 33^e SESSION

(Montréal, 21 avril – 2 mai 2008)

Point 3 : Réparation des dommages causés aux tiers par des aéronefs suite à des actes d'intervention illicite ou à des risques généraux

AVERTISSEMENT

Faute de ressources, seuls la proposition et les amendements du projet de Convention ont été traduits.

PROJET DE CONVENTION RELATIVE À LA RÉPARATION DES DOMMAGES CAUSÉS AUX TIERS PAR DES AÉRONEFS, EN CAS D'INTERVENTION ILLICITE

LE MÉCANISME DE DÉDOMMAGEMENT SUPPLÉMENTAIRE (MDS)

(Note présentée par l'Allemagne)

1. INTRODUCTION

1.1 At its 182nd session the Council has decided to submit the Draft Convention on compensation for Damage Caused by Aircraft to Third Parties, in Case of Unlawful Interference to the 33rd session of the Legal Committee and requested that the Legal Committee takes into account the concerns raised by Germany in C-WP/13087 and pays attention to possible ways of protecting the interests of victims most efficiently and ensures the ratifiability of the revised Convention and the operability of the funding mechanism.

2. THE CURRENT DRAFT

2.1 The current draft foresees compensation in two layers. The first layer, 700 000 000 Special Drawing Rights (SDR) at maximum, is covered by the operator's insurance. For the second layer the draft establishes a Supplementary Compensation Mechanism (SCM) in Chapter III (Articles 8-18). The funding of the SCM relies on a universal passenger-ticket charge and an insurance-like mechanism of separate funds for each calendar year, attributing collected funds to States Parties and rolling over funds that have not been used for compensating victims of past acts of unlawful interference. The contributions are to be collected according to Article 12 as a departing fee in respect of each passenger and each tonne of cargo. The shortcomings of this approach and the resulting inoperability of the whole SCM are outlined in Working Papers that have been presented to the Special Group and are attached as Appendices A, B and C.

2.2 According to Article 17, paragraph 1, the States are obliged to ensure that the collection of the contributions by the airlines is conducted properly. And according to Article 17, paragraph 3, the State is liable for losses of the SCM occurring from airlines not paying the contributions.

2.3 These provisions are extremely complicated and imply a huge administrative burden for the respective State Party. They also constitute a grave financial risk for State Parties if they are liable for losses occurring from airlines not paying the contributions. The States cannot afford to be liable for the duties of the airlines. Furthermore the proposed model of financing the SCM does not cover all operators contributing to the risk of third party damage and who nevertheless are beneficiaries of the funds. General aviation is completely exempt from contributions, although many private flights on own account or fractional ownership flights, are operated with large aircraft and, because of the lower security regulations, even bear an increased risk of terrorist damage.

2.4 Even though it is vitally important to know how many contracting States would be needed in order to secure sufficient funding, no such calculation has been effected. The importance of this question is emphasized by the fact that the fund foreseen within the frame of the Globaltime-project has just failed due to lack of acceptance among the States.

3. PROPOSITION

3.1 Aujourd'hui, il est important de travailler à une réduction du fardeau administratif, non seulement pour économiser l'argent des contribuables, mais aussi pour assurer une administration transparente et efficace. À une époque de « démantèlement de la bureaucratie », il est en effet difficile de justifier l'acceptation d'une responsabilité administrative de plus. En outre, les États n'ont pas les ressources pour vérifier le volume de trafic passagers des exploitants. Comme le MDS sert de justification pour limiter la responsabilité des exploitants, il apparaît concevable qu'il puisse être organisé par l'industrie du transport aérien sans la participation des États parties.

En conséquence, l'Allemagne propose que l'on s'abstienne de créer un MDS dans le cadre de la modernisation de la Convention de Rome et que l'on se contente de créer un régime de responsabilité.

3.2 Toutefois, si le Comité juridique estime que le MDS doit être inclus dans la Convention, il faut que le mécanisme soit exploitable. Sur ce point, le concept de financement actuel présente des lacunes et ne peut donc pas assurer l'indemnisation des victimes au deuxième niveau. Le financement dans le cadre du modèle fondé sur les passagers ne peut pas garantir des prélèvements équitables, puisque les cotisations ne sont aucunement liées aux dommages qui pourraient être causés. C'est pourquoi l'Allemagne a présenté au Groupe spécial un autre modèle de financement, qui prévoit des prélèvements basés sur le poids des aéronefs et donc sur le risque de dommages. Ce modèle est expliqué en appendice. Le Conseil a demandé au Comité juridique de tenir compte des points soulevés par l'Allemagne au sujet de la viabilité du MDS et de veiller à ce que le mécanisme soit exploitable. On trouvera ci-joint une proposition de texte relatif à un système de contribution fondé sur le poids des aéronefs, capable de répondre aux besoins essentiels, notamment en ce qui concerne l'équité et la transparence en matière de prélèvements et d'évaluation des cotisations ainsi que les questions d'exploitabilité (Appendice D).

APPENDIX A

**SPECIAL GROUP ON THE MODERNIZATION OF THE
ROME CONVENTION OF 1952 (SG-MR)**

Meeting of the Friends of the Chairman

(Brussels, 16 to 18 January 2007)

**COMMENTS ON A FINANCING MODEL BASED ON THE NUMBER OF PASSENGERS
– PROPOSAL OF A MODEL BASED ON THE WEIGHT OF THE AIRCRAFT –**

(Presented by Germany)

The financial concept for the Supplementary Compensation Mechanism has to satisfy the requirement of effecting a fair and transparent levying and assessment of contributions which is also in line with practicability. As is the case with every levying of insurance contributions, the contributions levied for a fund like the Supplementary Compensation Mechanism therefore have to be assessed, to the extent possible, according to the risk of damage or the probability of occurrence set by the individual member of the fund.

However, on this basis the levying of contributions assessed according to the number of passengers carried in the proposal of the coordinators LMBC and Singapore gives rise to considerable reservations:

1. The number of passengers carried is not a relevant factor for the assessment of the probability of damage caused to third parties and for the assessment of the probability of the Supplementary Compensation Mechanism having to make compensation payments to third parties who have suffered a damage.
2. The model presented does not cover all operators of aircraft who, by participating in air traffic, contribute to a risk of the occurrence of causing damage to third parties and to the probability of the Supplementary Compensation Mechanism having to make compensation payments and who participate in the fund.
 - Exempt from contributions is general aviation, although many private flights, for example flights on own account or fractional ownership flights, are operated with large aircraft and, because of the lower security regulations, even bear an increased risk of terrorist damage;
 - Exempt from contributions is also cargo transport for which the coordinators up to now have not submitted a proposal. Furthermore, the assessment of these contributions is very complicated. The model “1 SDR per passenger” cannot simply be transferred to cargo.
3. In order for a system based on numbers of passengers to work, the states would have to provide data on all the passengers who take off from or land in the country concerned. However, due to liberalised air traffic it is difficult to ascertain such data in Europe especially, which means that the proposed model is not practicable.

If, however, the contributions to the Supplementary Compensation Mechanism are based on the assessment of the risk set for occurrence of damage caused to third parties and payments by the Supplementary Compensation Mechanism to compensate for this damage, then two basic requirements will have to be made: All operators of all State Parties participating in the fund must pay contributions, the level of which is derived from the maximum take-off weight (MTOW) of the aircraft. This is due to the fact that the heavier an aircraft is and the larger the quantity of kerosene carried, the higher the probability of causing considerable damage to third parties and the higher the probability that the fund has to make payments to compensate for this damage.

Consequently, the same factors are relevant to the levying and assessment of contributions to the Supplementary Compensation Mechanism which, according to the Draft Convention, are already relevant to the extent of liability and the extent of the obligation to maintain insurance (Article 4, Article 8). These are already assessed according to the risk of damage caused to third parties which is based on the maximum take-off weight. Our proposal consists of the following:

- **The Convention states – as is the case in the current draft – that aircraft operators are obliged to make contribution payments to the fund.**
- **The level of the payments is assessed according to the maximum take-off weight of the aircraft of every operator of every State Party. For this purpose certain categories – possibly along the same lines as the categories of Article 4 – have to be established and for every one of these categories a certain level of contributions per annum has to be determined. As an alternative it would be possible to determine a certain contribution factor (X SDR) for a certain weight factor (e.g per 250, 500 or 1000 kg MTOW).**
- **These individual assessment parameters still have to be determined by the Task Force. This requires, on the one hand, the guarantee that the fund will have within good time sufficient means to pay compensation for a case of major damage (up to 3 billion SDR), but on the other hand that the contributions are reasonably adequate and acceptable to the airlines.**
- **An amount determined in this way for all the aircraft of every operator of a State Party has to be paid annually – in addition to the insurance for damage caused to third parties – by every operator of a State Party as contribution to the fund.**

Advantages of this kind of funding:

1. **Transparency**

The levying and assessment of contributions is fairly distributed – according to the extent of liability and the extent of the obligations to maintain insurance – by linking it to the probability of causing damage to third parties and the probability that the fund must step in. This reflects the fact that the risk of major damage increases with the size of the aircraft. The contribution to the fund which has to be paid is determined from the start and is thus a calculable factor.

2. **Fairness**

All aircraft operators of a State Party are included in the contribution system as potential parties responsible for damage. Commercial airlines have the possibility of passing on the contributions to passengers as well as to cargo.

3. **Practicability**

Since all aircraft are registered in certain states, it does not require much effort for the states to report the registered aircraft and to determine the individual maximum take-off weights. Furthermore, it is possible that the contributions to the fund are levied by and paid to the insurances, together with the contributions for the insurance for damage caused to third parties.

— — — — —

APPENDIX B

TERMS OF REFERENCE OF THE SUPPLEMENTARY COMPENSATION MECHANISM TASK FORCE

WORKING PAPER ON CONTRIBUTIONS TO THE SCM (Point 4 of the Terms of Reference)

(Presented by Germany)

Financing concepts

The discussion of the fundamental basis of the contributions to the SCM focused on two different models: one is passenger-based and the other is MTOW-based (comments on a financing model based on the number of passengers - proposal of a model based on the weight of the aircraft“, presented by Germany for the meeting of the friends of the chair, Brussels, 16 – 18 January 2007, attached to this WP). The delegation of Germany invites the members of the group to take notice of the table enclosed, introducing figures of possible MTOW-based assessment of contributions to the fund and share the following observations as to the core-differences of these concepts.

1. Figures of possible MTOW-based assessment of contributions to the SCM

Category	MTOW (kg)	SDR (per plane/year)
1	< 500	300
2	< 1.000	600
3	< 2.700	1.200
4	< 6.000	10.000
5	< 12.000	25.000
6	< 25.000	35.000
7	< 50.000	40.000
8	< 200.000	45.000
9	< 500.000	50.000
10	> 500.000	60.000

- The figures in this table have been developed in close cooperation with the German airlines and airline insurers and should be understood as open for discussion.
- Adjustments can lead to any level of contributions to the fund that may be envisaged by any pax-based concept.
- An MTOW-based concept does not call for specific changes to the concept of collection of contributions, except that collection via ticketing is not possible.

2. Observations on core-differences of passenger-based and MTOW-based concepts

Passenger-based	MTOW-based
▪ not related to the potential damages	▪ directly related to the potential damages
▪ cargo not included	▪ cargo included
▪ general aviation not included	▪ general aviation included
▪ concentration of contributions on passengers	▪ distribution of contributions on many
▪ only (augmentation of ticket-prices only)	shoulders (depending on pricing-policy of airlines for pax and cargo)
▪ collection of contributions: - assessment per ticket (per lag? relevance of hub-traffic? returned tickets?) - millions of single payments - huge administrative overhead (tracking of/accountance over payments) - unforeseeable overall amount of contributions to the fund - enforcement of contributions?	▪ collection of contributions: - single assessment per plane/year –little administrative action needed - single payment —neglectable administrative burden - volume of increase of the fund foreseeable and early known —(any amount achievable, no necessary difference to pax-based system) - easy to enforce
▪ to whom should refunds belong?	▪ refunds after closing pre-funding can go to airlines
▪ assistance to airlines in case of a drop down is borne by passenger-contributions	▪ assistance to airlines in case of a drop-down ▪ is borne by “airline-contributions”

— — — — —

APPENDIX C

THE SUPPLEMENTARY COMPENSATION MECHANISM TASK FORCE

(Singapore, 7 to 11 May 2007)

REFLECTIONS ON A MTOW-BASED MODEL OF CONTRIBUTIONS TO THE SCM

(Presented by Germany in June 2007)

In the TASK FORCE session in Singapore, Germany presented the suggestion of a MTOW-based model of funding the SCM. The discussion included several points of special importance:

1. One point of special interest has been how the levying of the contributions would have to be effected. The answer to this is that one fundamental idea of the model is to rely exclusively on advance-payments that have to go directly from the operator to the fund. This would exclude any need for enforcing late payments and eliminate the risk of losing contributions due to bankruptcy of operators. Furthermore direct payments would be the least expensive and at the same time the fastest procedure to deliver the contributions to the SCM.
2. Another point was the question on how airlines of non-contracting States would be enabled to cooperate with the fund. To solve this problem, the SCM should be open to direct payment by such airlines as well, be it only a fraction for a year.
3. This issue turned out to be closely linked to the question on how payment should effectively be ensured by the States Party. The proposition has in mind, that operators already have to demonstrate to the States they operate into, to fulfil insurance requirements. In the due course of this, they could as well demonstrate that the operator has contributed to the fund. If this requirement was not met, the States Party would be under the obligation to react in the same way as if the aircraft had not been properly insured. The administrative procedures for this should already be in place, the amount of additional workload would appear to be neglectably small.
4. In the course of the discussion it appeared to be useful to explain, that fixing amounts per aircraft, regardless of the use, an aircraft has been made of, not only is a prerequisite of a streamlined advance-payment basis of the contributions, but also reflects the fact, that any operator is by market mechanisms forced to make optimal use of each aircraft. Therefore it was deemed not to make much sense to go into details of counting passengers, cargo, kilometres or take-off and landing-procedures.
5. Placing the burden of the contribution on the operators would of course leave it to them, to decide in the customary way of calculating fees on how to distribute it to their clients. The operators should be in the best position to judge how this should be done.

APPENDICE D

PROPOSITION DE LIBELLÉ CONCERNANT LA QUESTION DU FINANCEMENT DU MDS

(Proposition présentée par l'Allemagne)

Chapitre III

Le Mécanisme de dédommagement supplémentaire¹

<i>Texte actuel, dans la mesure où il est touché par la présente proposition</i>	<i>Proposition</i>
Article 8 — Le Mécanisme de dédommagement supplémentaire (...) 2. Les objectifs du Mécanisme de dédommagement supplémentaire sont les suivants : (...) c) s'acquitter d'autres fonctions directement compatibles avec ces objectifs.	Article 8 — Le Mécanisme de dédommagement supplémentaire (...) 2. Les objectifs du Mécanisme de dédommagement supplémentaire sont les suivants : (...) c) percevoir des contributions et administrer ses fonds ; d) s'acquitter d'autres fonctions directement compatibles avec ces objectifs.
Article 9 — La Conférence des parties La Conférence des parties : (...) e) détermine la période et le montant des contributions initiales et établit les contributions à verser chaque année au Mécanisme de dédommagement supplémentaire jusqu'à la prochaine réunion de la Conférence des parties ;	Article 9 — La Conférence des parties La Conférence des parties : (...) e) décide de l'arrêt temporaire de la perception conformément à l'article 15, paragraphe 1 ;

¹ L'appellation du Mécanisme n'a pas encore été décidée.

Article 10 — Les réunions de la Conférence des parties	Article 10 — Les réunions de la Conférence des parties
(...) 4. La majorité des États parties est exigée pour constituer un quorum pour les réunions de la Conférence des parties. Les décisions de la Conférence des parties sont prises à la majorité des voix. Les décisions au titre de l'article 9, alinéas a), b), c), d), j) et l), sont prises à la majorité des deux tiers des voix.	(...) 4. La majorité des États parties est exigée pour constituer un quorum pour les réunions de la Conférence des parties. Les décisions de la Conférence des parties sont prises à la majorité des voix. Les décisions au titre de l'article 9, alinéas a), b), c), d), e), j) et l), sont prises à la majorité des deux tiers des voix.

Article 11 — Le Secrétariat et le Directeur
[inchangé]

Article 12 — Les cotisations au Mécanisme de dédommagement supplémentaire	Article 12 — Les cotisations au Mécanisme de dédommagement supplémentaire ²
Les cotisations au Mécanisme de dédommagement supplémentaire sont les montants obligatoires perçus pour chaque passager et chaque [tonne] de fret au départ d'un vol commercial international d'un aéroport d'un État partie. Lorsqu'un État partie a fait une déclaration en vertu de l'article 2, paragraphe 2, ces montants sont également perçus pour chaque passager et chaque [tonne] de fret au départ d'un vol commercial entre deux aéroports de cet État partie. L'exploitant perçoit les montants obligatoires et les remet au Mécanisme de dédommagement supplémentaire	Les cotisations au Mécanisme de dédommagement supplémentaire sont obligatoires en ce qui concerne l'aéronef de tout exploitant, pour toute journée pendant laquelle l'aéronef effectue un vol dans l'espace aérien de l'un quelconque des États contractants.

Article 14 — Assiette des cotisations ²	Article 14 — Assiette des cotisations
[...]	[supprimé]

Article 15 — Cotisations initiales et financement préalable	Article 15 — Arrêt temporaire de la perception de fonds destinés au MDS
1. À sa première réunion, la Conférence des parties décide de la période et du taux des cotisations pour les passagers et le fret au départ d'un État partie qui devront être versées à partir de la date d'entrée en vigueur de la Convention pour ledit État. Si un État	1. Si les fonds du MDS sont jugés suffisants pour couvrir les dédommagements ou l'assistance financière qu'il faudra vraisemblablement fournir dans un avenir prévisible, et qu'ils représentent au moins [50 %] [100 %] de la limite maximale de dédommagement

² Les paragraphes finals indiqueront probablement un seuil de déclenchement, défini de façon à ce que le nombre de passagers et le volume de fret soient suffisants pour assurer la viabilité financière du Mécanisme de dédommagement supplémentaire.

² Les paragraphes finals indiqueront probablement un seuil de déclenchement, défini de façon à ce que **les contributions perçues soient suffisantes** pour assurer la viabilité financière du Mécanisme de dédommagement supplémentaire.

partie fait une déclaration en vertu de l'article 2, paragraphe 2, les cotisations initiales sont payées pour les passagers et le fret au départ des vols visés par cette déclaration à partir du moment où elle prend effet. La période et le taux sont les mêmes pour tous les États parties. 2. Les cotisations sont établies de manière que, en quatre ans, les fonds disponibles équivalent à au moins [25 %] [100 %] de la limite de dédommagement prévue à l'article 19, paragraphe 2. Si les fonds disponibles sont jugés suffisants pour couvrir les dédommagements ou l'assistance financière qu'il faudra vraisemblablement fournir dans un avenir prévisible, et qu'ils équivalent à au moins [50 %] [100 %] de cette limite, la Conférence des parties peut décider qu'aucune autre cotisation ne sera versée jusqu'à la prochaine réunion de la Conférence des parties, à condition que la période et le taux des cotisations soient appliqués pour les passagers et le fret au départ d'un État pour lequel la Convention entre en vigueur ultérieurement.	indiquée à l'article 19, paragraphe 2, la décision peut être prise d'arrêter temporairement la perception des fonds destinés au MDS. 2. Même après une décision affirmative de la Conférence des parties quant à l'arrêt temporaire de la perception des fonds destinés au MDS, les exploitants dont le principal établissement se trouve dans un État partie sont tenus de continuer à contribuer au MDS jusqu'à ce que cet État partie ait contribué pendant le même nombre d'années que l'État partie qui a contribué pendant le nombre le plus élevé d'années. Les exploitants dont le principal établissement se trouve dans un État non contractant sont tenus de continuer à contribuer au MDS pour les aéronefs effectuant des vols à destination d'États parties qui doivent encore contribuer au MDS.
---	---

Article 16 — Perception des cotisations	Article 16 — Perception des cotisations
1. La Conférence des parties établit dans le Règlement un mécanisme transparent, responsable et économiquement efficace pour la collecte et la remise des cotisations. En établissant ce mécanisme, la Conférence des parties s'efforce de ne pas imposer de fardeaux excessifs. Les arriérés de cotisations sont frappés d'intérêts, qui sont prévus dans le Règlement. 2. Lorsqu'un exploitant ne remet pas au Mécanisme de dédommagement supplémentaire les cotisations qu'il a perçues, le Directeur prend des mesures appropriées contre cet exploitant, afin de recouvrer la somme due. Les États parties veillent à ce qu'une action puisse être intentée dans le cadre de leur juridiction pour recouvrer le montant dû, indépendamment de l'État partie dans lequel la dette s'est effectivement accumulée.	1. Le MDS a un compte en banque dans chaque État partie. 2. Pour contribuer dûment au MDS, un exploitant doit pour un aéronef donné verser à l'avance dans tout compte en banque du MDS la somme due pour la catégorie de PMD à laquelle appartient cet aéronef conformément au paragraphe 3. Tout versement doit : a) se rapporter à un seul aéronef au moyen d'un identificateur unique ; b) indiquer la catégorie de PMD à laquelle appartient l'aéronef ; c) indiquer la période sur laquelle porte le versement ; d) comprendre une indication quant à l'identification de l'exploitant et à l'État où il a son principal établissement. 3. Les contributions au MDS pour les aéronefs des diverses catégories sont les suivantes :

Catégorie	PMD (kg)	DTS (par avion/année)
1	< 500	300
2	< 1 000	600
3	< 2 700	1 200
4	< 6 000	10 000
5	< 12 000	25 000
6	< 25 000	35 000
7	< 50 000	40 000
8	< 200 000	45 000
9	< 500 000	50 000
10	> 500 000	60 000

Les montants indiqués ci-dessus sont sujets à la révision prévue à l'article 29.

4. Les exploitants peuvent choisir pour chaque aéronef de verser les montants dus conformément au paragraphe 3 pour un an ou une fraction de six mois, trois mois, un mois ou un jour. Si le paiement est versé :

a) pour six mois, la fraction du montant dû conformément au paragraphe 3 est majorée de 5 % ;

b) pour trois mois, la fraction du montant dû conformément au paragraphe 3 est majorée de 7,5 % ;

c) pour un mois, la fraction du montant dû conformément au paragraphe 3 est majorée de 10 % ;

d) pour un jour, la fraction du montant dû conformément au paragraphe 3 est majorée de 20 %.

5. Pour le calcul des contributions, la période pertinente pour la conversion des unités monétaires court à partir du 1^{er} novembre précédant le versement. Pour le reste, l'article 28 s'applique.

Article 17 — Obligations des États parties	Article 17 — Obligations des États parties
1. Chaque État partie veille à l'exécution de toute obligation de perception et de remise de cotisations au Mécanisme de dédommagement supplémentaire découlant de la présente Convention et prend toutes mesures appropriées au titre de sa législation, imposant s'il y a lieu les sanctions qu'il peut juger nécessaires, à l'appui de l'exécution effective de telles obligations. 2. Chaque État partie veille à ce que les renseignements ci-après soient communiqués au Mécanisme de dédommagement supplémentaire : a) le nombre de passagers et la quantité de fret à bord des vols commerciaux internationaux au départ dudit État partie ; b) l'identité des exploitants qui assurent ces vols. Lorsqu'un État partie a fait une déclaration en vertu de l'article 2, paragraphe 2, il veille à ce que des renseignements soient également fournis qui donnent le détail du nombre de passagers et de la quantité de fret au départ des vols commerciaux entre deux aéroports de cet État partie, et l'identité des exploitants qui assurent ces vols. Dans chaque cas, ces statistiques constituent un commencement de preuve des faits indiqués. 3. Lorsqu'un État partie ne s'acquitte pas des obligations énoncées au paragraphe 2 du présent article et qu'il s'ensuit une perte pour le Mécanisme de dédommagement supplémentaire, ledit État partie est tenu responsable de ladite perte. La Conférence des parties décide, sur recommandation du Directeur, si l'État partie doit supporter cette perte.	Chaque État partie exige de tout exploitant, pour chacun de ses aéronefs effectuant des vols dans son espace aérien, qu'il démontre à l'avance le versement des contributions au MDS en présentant les documents habituels émis par les banques, indiquant l'exécution du paiement et comprenant les détails indiqués à l'article 16, paragraphe 2. Chaque État partie veille à ce que tout aéronef pour lequel les contributions exactes n'ont pas été versées au MDS à l'avance soit traité comme s'il n'était pas convenablement assuré. [1. – 3. : supprimés]

Article 18 — Les fonds du Mécanisme de dédommagement supplémentaire

[inchangé]

— FIN —