



NOTE DE TRAVAIL

**CONFÉRENCE DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DE
L'AVIATION CIVILE SUR UNE STRATÉGIE MONDIALE
POUR LA SÉCURITÉ DE L'AVIATION**

Montréal, 20 – 22 mars 2006

Thème 2 : Renforcement de la sécurité de l'aviation

Sujet 2.4 Reconnaissance mutuelle

**LES ÉTATS HÔTES DEVRAIENT EXERCER LEURS DROITS AUX TERMES
DE L'ARTICLE 33 DE LA CONVENTION DE CHICAGO : MOYENS DE
GARANTIR LA MISE EN APPLICATION DES NORMES DE SÉCURITÉ
PAR LES TRANSPORTEURS ÉTRANGERS**

(Note présentée par les États-Unis)

SOMMAIRE

L'État de l'exploitant a la responsabilité de s'assurer que ses transporteurs aériens appliquent les normes et pratiques recommandées de l'OACI (SARP) avant de pénétrer dans l'espace aérien international ou dans celui d'autres pays. L'État d'immatriculation (qui peut être différent de l'État de l'exploitant) a la responsabilité de délivrer des certificats de navigabilité qui satisfont aux SARP. Malheureusement, les programmes d'évaluation de la sécurité exécutés par l'OACI, certains États contractants et l'industrie du transport aérien ont révélé des carences généralisées en matière de supervision de la sécurité. Les États hôtes ont le droit (et très vraisemblablement l'obligation selon la législation nationale) de demander si les transporteurs aériens étrangers reçoivent des inspections de sécurité qui satisfont aux SARP. Ils devraient le faire sur une base consensuelle et de réciprocité qui donne aux transporteurs étrangers et à l'État de l'exploitant une protection appropriée en matière de procédures, sans préjudice du droit de prendre des mesures d'urgence si cela se justifie. L'État hôte devrait prévenir de son action, demander des consultations, utiliser la liste récapitulative relative à la supervision de la sécurité de l'OACI et donner à l'État de l'exploitant l'occasion de remédier aux carences. L'OACI devrait envisager d'amender les Annexes 1, 6 et 8 afin de fournir des éléments indicatifs propres à garantir l'application des dispositions liées à la sécurité par les transporteurs étrangers.

La suite à donner par la Conférence figure au paragraphe 4.

1. INTRODUCTION

1.1 L'article 33 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, *Reconnaissance des certificats et licences*, prévoit ce qui suit :

« Les certificats de navigabilité, ainsi que les brevets d'aptitude et les licences délivrés ou validés par l'État contractant dans lequel l'aéronef est immatriculé, seront reconnus valables par les autres États contractants si les conditions qui ont régi la délivrance ou la validation de ces certificats, brevets ou licences sont équivalentes ou supérieures aux normes minimales qui pourraient être établies conformément à la présente Convention. »

2. ANALYSE

2.1 Aucun État n'a le droit de faire voler les aéronefs de ses transporteurs dans l'espace aérien d'autres pays ou dans l'espace aérien international sans assurer une supervision de la sécurité qui réponde aux normes internationales. C'est un principe fondamental de l'aviation civile internationale.

2.2 Le potentiel de décès et de blessures que représentent les accidents d'aviation met la sécurité au cœur des responsabilités essentielles des États — la santé, la sécurité et le bien-être de la population. L'État hôte a le droit de s'informer si les transporteurs d'autres États sont soumis à une supervision de la sécurité qui satisfait aux normes. De nombreux États ont l'obligation d'une telle information en application de la législation nationale. L'État hôte a le droit d'appliquer ses règlements d'exploitation aux transporteurs étrangers et le droit d'insister pour que l'État de l'exploitant assure une surveillance et des contrôles de mise en application qui répondent aux normes. Il a le droit de s'assurer que les certificats de navigabilité délivrés par l'État d'immatriculation satisfont aux normes, et il a le droit d'être en contact étroit ininterrompu avec l'État de l'exploitant sur des questions de sécurité concernant tout exploitant d'un autre pays.

2.3 Les États ont le droit incontestable d'insister sur la mise en application des dispositions pertinentes. De même, l'État de l'exploitant a le droit de faire observer ses licences et certificats, aussi longtemps qu'il peut prouver qu'il applique les normes. Ces licences et certificats ne sont pas des constats établis une fois pour toutes. Ils représentent l'obligation continue pour l'État de l'exploitation de garantir l'application ininterrompue par ses transporteurs des prescriptions internationales et nationales en matière de sécurité.

Pourquoi les États devraient-ils exercer les obligations qui leur incombent aux termes de l'article 33 ?

2.4 Le Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) et d'autres programmes d'évaluation entrepris par certains États contractants et des organisations de l'industrie aéronautique ont révélé un manque généralisé de conformité avec l'Annexe 1 — *Licences du personnel*, l'Annexe 6 — *Exploitation technique des aéronefs*, et l'Annexe 8 — *Navigabilité des aéronefs*. Lorsque l'USOAP a été lancé, la plupart des États étaient loin d'appliquer toutes les normes pertinentes. Bien que plus d'une décennie se soit écoulée, les indications obtenues sont que peut-être un quart des États contractants continuent de présenter des carences significatives dans le domaine de la supervision de la sécurité.

2.5 En cas de moindre doute, un État hôte devrait exercer les droits qu'autorise l'article 33 au sujet de tout État qui envoie les aéronefs des transporteurs dans son espace aérien. Si un plus grand

nombre d'États avaient exercé leurs droits d'État hôte aux termes de l'article 33 dès que ces carences ont été constatées, dix à quinze ans plus tôt, les États auraient plus volontiers trouvé les ressources et la volonté politique d'y remédier.

Comment un État exerce-t-il les droits qui lui incombent aux termes de l'article 33 ?

2.6 L'analyse devrait être axée sur l'État de l'exploitant, qui a la responsabilité de la supervision de la sécurité conformément à la Convention, et non sur tel ou tel transporteur aérien. C'est l'État hôte et l'État de l'exploitant qui échangent des droits et des obligations en vertu de la Convention. Les pouvoirs réglementaires de l'État hôte vis-à-vis d'un transporteur étranger sont limités. En général, les transporteurs étrangers exploitent des vols dans des conditions de tolérance, en accord avec des accords bilatéraux exprès ou en vertu d'arrangements de courtoisie et de réciprocité, mais l'État de l'exploitant est responsable de la délivrance de licences, de la certification et d'une supervision continue. L'État hôte peut exercer une surveillance sous la forme de vérifications sur la piste et exiger d'avoir accès aux aéronefs et que les documents lui soient présentés, conformément à l'article 16 de la Convention — *Visite des aéronefs*, mais il ne peut pas unilatéralement réglementer ni superviser le détail de la délivrance des licences aux équipages techniques, de la navigabilité et de l'exploitation aérienne.

2.7 En cas de doute, l'État hôte peut exiger que l'État de l'exploitant prouve qu'il se conforme SARP et ce sur une base consensuelle et réciproque.

Éléments d'un programme

2.8 L'État hôte serait bien avisé de suivre les étapes suivantes :

2.9 *Devoirs.* L'analyse devrait commencer avec les comptes rendus USOAP et les résultats d'autres évaluations, dans la mesure où ils sont disponibles. Les comptes rendus USOAP sommaires peuvent être consultés par les États contractants sur ICAO-Net. L'État hôte est toujours fondé à demander que l'État de l'exploitant lui communique l'intégralité du compte rendu USOAP, ainsi que les données de suivi, pour avoir plus d'éléments d'appréciation. L'État hôte peut compléter cette information avec ses propres observations sur place, et des contrôles des aéronefs étrangers sur la piste. Les représentants officiels ne devraient néanmoins pas oublier que même si des preuves isolées peuvent être révélatrices de problèmes, elles ne constituent pas une évaluation de l'infrastructure et des mesures systématiques requises pour une conformité ininterrompue avec les dispositions pertinentes. Un suivi devrait être assuré par des échanges de vues informels avec les Autorités de l'aviation civile (CAA) et avec le personnel des transporteurs aériens étrangers.

2.10 *Appliquer les normes internationales.* Se référer aux SARP — Annexes 1, 6 et 8 — et non à la législation et à la réglementation nationales de l'État hôte. L'État hôte peut bien sûr insister sur le respect des règlements d'exploitation applicables aux transporteurs étrangers, établis selon les termes de l'article 11 de la Convention.

2.11 *Demander des consultations.* La notification de l'action à venir et le droit de répondre sont des éléments critiques de l'exercice des droits énoncés dans l'article 33. Un plan d'action qui pourrait avoir des répercussions économiques pour un ou plusieurs transporteurs étrangers devrait se conformer aux exigences pertinentes en matière de procédures.

2.11.1 N'importe quel État peut demander de consulter tout autre État sur n'importe quel sujet à tout moment, et les préoccupations liées à la sécurité de l'aviation ne font pas exception. Les deux parties

peuvent se prévaloir de la clause de consultation de leur accord bilatéral de services aériens d'intérêt économique, s'il existe, et s'il contient des mécanismes de consultation ou de résolution des litiges appropriés. Si l'accord contient une clause sur la sécurité, l'État hôte peut être tenu de consulter.

2.11.2 Il existe un certain nombre de clauses types sur la sécurité de l'aviation. Le Conseil de l'OACI a adopté une clause type sur la sécurité et l'a diffusée aux États contractants sous couvert de la lettre AN 6/42-01/84, du 14 septembre 2001. La résolution du Conseil figure à la Pièce jointe A et la clause type à la Pièce jointe B. La clause type traite de questions de sécurité liées aux installations et services aéronautiques, aux équipages de conduite, aux aéronefs et à leur exploitation et prévoit la tenue de consultations dans les trente jours (paragraphe 1).

2.11.3 Les États-Unis appliquent une clause type plus complète dans leurs accords de « ciel ouvert » et autres accords bilatéraux d'intérêt économique avec plus de 70 pays. Notre clause type, jointe en annexe, réaffirme l'engagement des parties à se conformer à des obligations multilatérales en matière de sécurité — en n'apportant à celles-ci aucune modification importante — et soumet les problèmes liés à la sécurité aux mécanismes de consultation et de résolution des litiges prévus par les accords.

2.12 *Procéder à des échanges de vue sur place avec les représentants officiels des CAA.* Des consultations dans les locaux de l'État de l'exploitant sont appropriées si les problèmes ne peuvent être réglés par des moyens moins officiels. Les équipes d'évaluation de l'USOAP comprennent des experts dans chacune des diverses disciplines associées aux obligations émanant des Annexes. Il serait peut-être aussi judicieux de faire participer des conseillers juridiques aux consultations, puisqu'un bon quart des listes récapitulatives de l'USOAP portent sur des sujets juridiques — constitution, règlements d'exploitation, éléments indicatifs, systèmes d'application de la réglementation. Une évaluation sur place n'a besoin que d'être un instantané — plutôt que l'évaluation exhaustive qu'un organisme de normalisation pourrait effectuer — pour fournir l'assurance que la CAA en question répond raisonnablement aux normes établies.

2.13 *Utiliser la liste récapitulative de l'USOAP.* La liste récapitulative, bien qu'elle ne soit qu'une esquisse, est une introduction raisonnablement exhaustive aux sujets traités dans les Annexes 1, 6 et 8, une introduction structurée, et avec des références aux SARP appropriées. Elle fournit un cadre de discussion organisé, et l'État de l'exploitant peut la remplir avant que la consultation n'ait lieu. La liste récapitulative est même un outil précieux d'auto-évaluation pour mesurer le degré de mise en application des normes. Les échanges de vue pourraient, selon le cas, inclure une visite aux transporteurs qui desservent les aéroports de l'État hôte, non pas pour évaluer le transporteur directement, mais pour vérifier l'efficacité de la supervision du transporteur par la CAA.

2.14 *Donner à l'État de l'exploitant l'occasion de remédier aux carences.* Lorsque les inquiétudes immédiates en matière de sécurité ont été résolues, il est normalement possible pour un État hôte d'autoriser les transporteurs étrangers à continuer d'assurer leurs services, avec quelques restrictions peut-être, tout en relevant le niveau des contrôles sur piste et autres formes de supervision autorisées. Dans l'intervalle, l'État de l'exploitant devrait activer les mesures permettant de se conformer aux normes internationales. Le processus USOAP, de même que certaines des mesures adoptées par les États contractants, comporte l'élaboration d'un plan d'action pour combler les lacunes et assurer le suivi des visites.

2.15 *Les cas ayant un caractère d'urgence sont différents.* Dans le cas d'une urgence authentique en matière de sécurité, l'État hôte peut bien sûr agir unilatéralement et rapidement. Un aéronef qui n'est pas sûr ne devrait pas être autorisé à voler. La clause type figurant dans la lettre aux États AN 6/42-01/84 est ainsi libellée : « Lorsqu'une action immédiate est indispensable pour assurer la

sécurité de l'exploitation d'une compagnie aérienne, chacune des Parties se réserve le droit de suspendre immédiatement ou de modifier l'autorisation d'exploitation d'une ou des compagnies aériennes de l'autre Partie » (paragraphe 4). La lettre indique de plus : « Toute mesure appliquée par une Partie en conformité avec le paragraphe 4 ci-dessus sera rapportée dès que les faits motivant cette mesure auront cessé d'exister » (paragraphe 5). L'État hôte devrait coordonner officiellement toute mesure d'urgence aussi rapidement que possible, de préférence simultanément, mais devrait dans tous les cas demander que des consultations aient lieu dès que possible par la suite.

Comment les États devraient-ils ne pas exercer les droits qui leur incombent aux termes de l'article 33 ?

2.16 Il n'est pas approprié de compter entièrement sur quelques vérifications effectuées sur la piste ou sur des preuves isolées fournies par des tiers, et les États ne devraient pas interdire des transporteurs individuels dans des situations n'ayant pas un caractère d'urgence, plutôt que de demander à l'État de l'exploitant de rendre des comptes. Les États ne devraient pas non plus agir de manière péremptoire, sans consultations et sans donner à l'État de l'exploitant la possibilité de donner la preuve de sa conformité avec les normes établies ou de combler les lacunes.

Transparence

2.17 Les États hôtes devraient rendre publics les critères qui président à leurs plans d'action en matière de conformité des transporteurs étrangers avec les dispositions de sécurité.

3. CONCLUSION

3.1 Les États devraient :

- a) promulguer des règlements d'exploitation pour les transporteurs étrangers en accord avec l'article 11 de la Convention ;
- b) établir un programme de suivi des transporteurs étrangers et prendre immédiatement des mesures lorsque se posent des problèmes de sécurité ;
- c) suivre les lignes directrices énoncées ci-dessus et appliquer les mesures de sauvegarde appropriées qu'offrent les procédures aux transporteurs et aux gouvernements étrangers.

4. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

4.1 La Conférence est invitée à recommander que le Conseil envisage d'adopter d'autres éléments indicatifs détaillés pour la supervision des transporteurs étrangers, peut-être dans les Annexes pertinentes relatives à la supervision de la sécurité.

APPENDICE

CLAUSE TYPE SUR LA SÉCURITÉ APPLIQUÉE PAR LES ÉTATS-UNIS

Article 6

Sécurité

1. Pour les fins de l'exploitation du transport aérien prévues dans la présente entente, chacune des Parties reconnaît la validité des certificats de navigabilité, des brevets d'aptitude et des licences délivrés ou validés par l'autre Partie et toujours en vigueur, si les conditions de délivrance ou de la validation de ces certificats ou licences sont au moins équivalentes aux normes minimales qui pourraient être établies aux termes de la Convention. Toutefois, aux fins de l'utilisation de son espace aérien, chacune des Parties peut refuser de reconnaître la validité des brevets d'aptitude ou des licences délivrés par l'autre Partie à ses propres ressortissants, ou validés par celle-ci en leur faveur.
2. L'une ou l'autre des Parties peut demander la tenue de consultations au sujet des normes de sécurité adoptées par l'autre Partie dans des domaines qui se rapportent aux installations et services aéronautiques, aux équipages de conduite, aux aéronefs et à l'exploitation des compagnies aériennes spécifiées. Si, à la suite de ces consultations, une des Parties découvre que l'autre Partie n'assure pas effectivement le suivi de normes et de prescriptions de sécurité dans ces domaines qui sont équivalentes ou supérieures aux normes minimales qui pourraient être établies conformément à la Convention, l'autre Partie sera avisée de ces conclusions et des mesures qui sont estimées nécessaires pour assurer la conformité à ces normes minimales. L'autre Partie prendra alors les mesures correctives appropriées. Chaque Partie se réserve le droit de suspendre, révoquer ou restreindre l'autorisation d'exploitation ou les licences techniques d'une ou des compagnies aériennes désignées par l'autre Partie si cette dernière n'adopte pas des mesures correctives dans un délai raisonnable.

— FIN —