



Organisation de l'aviation civile internationale

NOTE DE TRAVAIL

A42-WP/61

TE/16

23/7/25

ASSEMBLÉE — 42^e SESSION

COMMISSION TECHNIQUE

Point 25 : Autres questions à examiner par la Commission technique

POLITIQUE EN MATIÈRE D'OCTROI DE DÉROGATIONS ET CADRE D'ORIENTATIONS POUR L'AVIATION

(Note présentée par le Qatar)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail met en évidence la nécessité d'orientations harmonisées à l'échelle mondiale concernant les dérogations accordées par les États dans le domaine de l'aviation. Bien que l'article 38 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Doc 7300, Convention de Chicago) autorise les États, dans des circonstances exceptionnelles, à s'écarter des normes internationales, l'absence de cohérence dans les pratiques nationales en matière d'octroi de dérogations peut entraîner des risques de sécurité et engendrer des incertitudes opérationnelles. L'expérience acquise par les mesures d'exception ciblées (TE) mises en place durant la pandémie de COVID-19 a démontré à la fois l'utilité des dérogations et l'importance d'une approche coordonnée pour leur gestion. Par conséquent, la présente note recommande l'élaboration par l'OACI d'un ensemble complet d'éléments indicatifs sur l'octroi de dérogations pour l'aviation, intégrant les dimensions techniques, juridiques et politiques. Elle propose également la mise en place de nouveaux mécanismes visant à améliorer la cohérence et la supervision de la sécurité, tels qu'un tableau de bord centralisé de suivi des dérogations, des normes minimales de compétence pour les autorités habilitées à les approuver, ainsi qu'une évaluation volontaire par les pairs des processus d'octroi de dérogations des États. L'adoption de ces mesures contribuerait à réduire les risques liés à des pratiques disparates en matière d'octroi de dérogations et à renforcer la sécurité de l'aviation à l'échelle mondiale.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée à :

- constater la nécessité d'établir un cadre mondial harmonisé pour l'octroi des dérogations, afin d'améliorer la sécurité et l'efficacité de l'aviation, et y intégrer les enseignements tirés des mesures d'exception ciblées (TE) mises en place durant la pandémie de COVID-19 ;
- inviter le Conseil à accélérer les travaux déjà demandés dans la recommandation 1/1 (m) de la Conférence de haut niveau sur la COVID19 (HLCC de 2021), notamment l'élaboration d'éléments indicatifs détaillés sur les politiques et processus d'octroi de dérogations pour l'aviation, en s'appuyant sur les enseignements tirés des mesures d'exception ciblées (TE) mises en place durant la pandémie de COVID-19 ainsi que sur les propositions contenues dans la présente note ;
- encourager les États membres à prendre part, sur une base volontaire, à un exercice d'évaluation par les pairs des pratiques d'octroi de dérogations.

<i>Objectif stratégique :</i>	La présente note se rapporte à l'objectif stratégique <i>Chaque vol est sûr et sécurisé.</i>
<i>Incidences financières :</i>	Les activités visées dans la présente note peuvent être entreprises dans le cadre des ressources disponibles dans le budget ordinaire pour 2026-2028 et/ou au moyen de contributions extrabudgétaires.

Références :	Doc 9734, <i>Manuel de supervision de la sécurité, Partie A — Mise en place et gestion d'un système national de supervision de la sécurité</i> Doc 7300, <i>Convention relative à l'aviation civile internationale</i> (article 38) Constatations du Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) A41-WP/246, <i>Conclusions du projet mondial d'évaluation de la sécurité</i> HLCC 2021-WP/79, <i>Proposition d'élaboration d'orientations relatives à l'octroi d'exemptions en aviation</i> HLCC 2021-WP/241, <i>Projet de rapport du volet Sécurité sur le point 1 de l'ordre du jour</i> Avis et orientations concernant les mesures d'exception ciblées (TE) liées à la pandémie de COVID-19
--------------	--

1. INTRODUCTION

1.1 *Orientations et pratiques existantes.* Le *Manuel de supervision de la sécurité* (Doc 9734) de l'OACI préconise une approche rigoureuse et axée sur la sécurité en matière de dérogations. Ces mesures ne peuvent être accordées par les États que dans des cas où le plein respect des exigences réglementaires n'est pas possible. En outre, elles doivent être étayées par une évaluation approfondie des risques permettant d'obtenir un niveau de sécurité équivalent. Les dérogations doivent conserver un caractère strictement exceptionnel. Elles doivent être entièrement documentées, publiées [par exemple, dans la publication d'information aéronautique (AIP) ou sur le site Web de l'Autorité de l'aviation civile (AAC)], revues périodiquement et retirées dès qu'elles ne sont plus nécessaires. Les organismes de réglementation sont également tenus de confirmer si une dérogation entraînerait des différences par rapport aux normes de l'OACI et, le cas échéant, d'en informer sans tarder l'OACI afin d'assurer la transparence et de maintenir la confiance internationale.

1.2 *Enseignements tirés dans le contexte de la COVID-19.* L'expérience de la pandémie a mis en lumière à la fois la nécessité de recourir à des dérogations dans des circonstances exceptionnelles et les difficultés rencontrées pour les gérer de manière uniforme. D'une part, la possibilité d'accorder temporairement des allègements à certaines exigences s'est avérée essentielle pour maintenir la sécurité et la viabilité des activités aériennes. D'autre part, il est devenu évident qu'en l'absence d'une approche harmonisée, la multiplication de dérogations non coordonnées pouvait entraîner de la confusion et créer des zones d'ombre sur le plan de la sécurité. L'OACI a donc exhorté les États à publier les dérogations liées à la COVID-19 sous forme de différences temporaires afin de faciliter les opérations internationales. Toutefois, l'analyse a révélé que le nombre de différences officiellement signalées à l'OACI était bien inférieur au nombre de dérogations accordées. L'expérience de la COVID-19 a ainsi agi comme un signal d'alarme : elle a mis en évidence les lacunes du cadre mondial en matière de dérogations et a démontré la valeur ajoutée d'outils communs et d'orientations harmonisées.

1.3 *Proposition du Qatar lors de la Conférence de haut niveau sur la COVID-19 (HLCC 2021).* Le Qatar, au nom de l'Organisation arabe de l'aviation civile (OAAC), a présenté la note de travail HLCC 2021-WP/79-SAF/57 à la conférence HLCC 2021. La note mettait en exergue le besoin urgent de déployer un mécanisme harmonisé de gestion de dérogations pour l'aviation, en signalant que la diversité des pratiques nationales et l'absence de manuel dédié se traduisaient par une insécurité juridique et par des risques de sécurité. Le Qatar a souligné :

- a) les obligations en vertu de l'article 38 de la Convention de Chicago ;

- b) les risques opérationnels et stratégiques liés à l'octroi de dérogations sans processus structuré d'évaluation des risques de sécurité ;
- c) l'importance de fournir aux États un ensemble minimum de procédures et de modèles universellement applicables pour évaluer, consigner et publier les dérogations.

1.4 La note de travail du Qatar invitait la Conférence à recommander à l'OACI d'élaborer un ensemble complet d'éléments indicatifs afin d'aider les États à accorder des dérogations ou des exceptions qui entraînent des écarts temporaires par rapport aux normes et pratiques recommandées (SARP) tout en préservant un niveau de sécurité équivalent. La recommandation s'inscrit directement dans la logique du cadre désormais proposé à l'Assemblée.

1.5 *Suite donnée à la Conférence HLCC 2021.* Le volet sécurité de la Conférence HLCC 2021 a approuvé l'essence de la proposition du Qatar. Dans son rapport (HLCC 2021-WP/241-SAF/153), la Conférence :

- a) a appelé à « l'élaboration d'éléments indicatifs supplémentaires pour aider les États lorsqu'ils envisagent d'accorder des exemptions », notant les conclusions récurrentes de l'USOAP dans ce domaine ;
- b) a relevé que de nombreux États ne disposaient pas des capacités nécessaires pour mener une évaluation adéquate des risques de sécurité lors de l'octroi de dérogations, ce qui renforce la nécessité d'un appui de l'OACI.

1.6 Par conséquent, la recommandation 1/1 (m) du rapport de la conférence HLCC 2021 a chargé l'OACI d'élaborer « des éléments indicatifs supplémentaires sur le processus d'octroi de dérogations limitées dans le temps concernant les dispositions de l'OACI lors d'événements perturbateurs d'envergure mondiale ». Ce résultat confère à l'Assemblée un mandat précis pour passer de la réflexion aux actions concrètes — ce que vise précisément la présente note de travail.

2. ANALYSE

2.1 *Besoin d'orientations harmonisées.* Compte tenu des observations ci-dessus, il apparaît essentiel d'établir un cadre d'orientations harmonisé et reconnu à l'échelle mondiale pour la gestion des dérogations en aviation. Ce cadre garantirait une approche uniforme de la part de tous les États lors de l'examen et de l'octroi des dérogations aux exigences du secteur de l'aviation, préservant ainsi l'intégrité globale de la sécurité du système international. Le Doc 9734 énonce des attentes de haut niveau; toutefois, les États bénéficieraient d'éléments indicatifs plus détaillés et, éventuellement, de méthodes normalisées pour le traitement des dérogations. Un manuel ou une circulaire de l'OACI consacré à la politique et aux procédures de dérogation pourrait regrouper les meilleures pratiques et définir clairement les étapes et critères nécessaires à l'octroi d'une dérogation. Le mandat explicite donné par la recommandation 1/1 (l) de la conférence HLCC 2021 d'élaborer des éléments indicatifs sur l'octroi de dérogations souligne à la fois l'urgence et la pertinence du cadre proposé dans la présente note.

2.2 *Outils et mécanismes proposés.* Au-delà des orientations écrites, plusieurs mesures concrètes peuvent être mises en place au niveau de l'OACI pour favoriser l'harmonisation des pratiques en matière d'octroi de dérogations. La présente note propose trois initiatives à soumettre à l'Assemblée, s'appuyant sur les enseignements tirés de la pandémie ainsi que sur les cadres de supervision existants :

- a) Création d'un tableau de bord centralisé de suivi des dérogations : l'OACI pourrait mettre en place un registre mondial centralisé permettant aux États de signaler toute dérogation approuvée ayant une incidence sur les opérations internationales, à l'image du système de mesures d'exception ciblées (TE) utilisé pendant la pandémie de COVID-19, mais étendu à tous les cas ;
- b) Établissement d'un cadre de compétences minimales pour l'octroi des dérogations : l'OACI définirait un référentiel minimal de compétences et de formation pour le personnel participant à l'octroi des dérogations ;
- c) Mise en place d'un dispositif volontaire d'évaluation par les pairs des politiques nationales de dérogation : un tel échange entre États encouragerait le partage des bonnes pratiques en matière de gestion des dérogations.

2.3 *Réduction des risques d'incohérence.* Ces orientations et outils visent à réduire significativement les risques liés à la diversité des pratiques en matière d'octroi de dérogations. Faute d'intervention, les lacunes en matière de sécurité, le manque d'interopérabilité et le recul de la normalisation resteront des sources majeures de préoccupation. La mise en place d'un cadre complet permettrait à l'OACI et à ses États membres de limiter ces risques et de garantir une culture de la sécurité uniforme.

2.4 *Rôle de l'OACI et des États.* La réussite de ce cadre repose sur une coopération étroite. L'OACI assurera le pilotage du développement de nouvelles orientations et de nouveaux outils de soutien, tandis que les États adapteront leurs réglementations nationales, utiliseront activement le nouveau système de déclaration et participeront aux évaluations par les pairs. Cette transparence et cette collaboration sont indispensables à l'harmonisation des pratiques.

2.5 *Perspectives.* Grâce à ces mesures, la communauté internationale de l'aviation pourra transformer une pratique autrefois disparate en une composante bien gérée de la supervision de la sécurité. Un cadre solide pour les dérogations garantit la flexibilité nécessaire sans compromettre la sécurité ni la cohérence, tout en soutenant l'évolution des normes de l'OACI.

Tableau 1. Lacunes potentielles dans les pratiques d'octroi de dérogations et améliorations proposées au cadre

Lacunes et défis potentiels	Incidences sur la sécurité et sur les opérations	Solutions proposées par l'OACI pour renforcer le cadre
Procédures d'octroi de dérogations variables (certains États appliquent des processus rigoureux, d'autres procèdent de manière ponctuelle, voire sans cadre établi)	Assurance de la sécurité inégale, risques accrus de dérogations non sécuritaires ou de dangers négligés dans certains États	Élaboration d'éléments indicatifs détaillés de l'OACI sur l'octroi de dérogations, prévoyant un processus et des critères normalisés pour tous les États
Absence d'évaluation systématique des risques pour certaines dérogations	Dérogations pouvant parfois être accordées sans que les incidences sur la sécurité soient suffisamment évaluées ou atténuées	Fourniture de modèles d'évaluation des risques techniques et dossiers de sécurité exigés pour chaque dérogation

Usage excessif ou abusif des dérogations	Érosion des normes mondiales, diminution des marges de sécurité globales et affaiblissement de l'harmonisation internationale	Orientations précisant clairement que les dérogations doivent demeurer exceptionnelles et temporaires, surveillance de l'OACI au moyen du tableau de bord pouvant permettre de détecter une utilisation excessive
Expertise variable des autorités chargées d'examiner et d'approuver les dérogations	Qualité variable de la supervision de la sécurité ; dérogations complexes parfois approuvées sans rigueur	Établissement d'un cadre de compétences minimales pour les organismes de réglementation et promotion des évaluations par les pairs
Pas d'examen international officiel des politiques de dérogation, hormis les rares audits USOAP	Difficulté pour les États de comparer leurs processus ou de tirer parti des leçons apprises ailleurs	Mise en œuvre d'un mécanisme volontaire d'évaluation par les pairs des processus d'octroi de dérogations, avec le soutien de l'OACI et des organisations régionales de supervision de la sécurité (RSOO)

3. CONCLUSION

3.1 L'absence d'harmonisation dans l'octroi des dérogations en aviation compromet l'efficacité de la supervision de la sécurité aérienne à l'échelle mondiale. Il est impératif que l'OACI offre des orientations générales claires et des outils concrets pour appuyer les États dans la gestion de ces dérogations.

— FIN —