



NOTE DE TRAVAIL

COMITÉ JURIDIQUE — 40^e SESSION

(Montréal, 26 – 30 octobre 2026)

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

**RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE DU SECRÉTARIAT SUR L'ARTICLE 15 DE LA
CONVENTION DE CHICAGO (SSG-A15)**

(Note présentée par la Présidente¹ du SSG-A15)

1. CONTEXTE

1.1 À sa 42^e session (23 septembre - 3 octobre 2025), l'Assemblée a inscrit au programme général des travaux du Comité juridique un nouveau point intitulé « Examen juridique de l'analyse de l'application de l'article 15 de la Convention de Chicago réalisée par le Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP) ». Au titre de ce point, le Comité juridique a été invité à procéder à un examen juridique de trois projets de documents de l'ATRP : i) le projet d'éléments indicatifs sur l'article 15 de la Convention de Chicago ; ii) le projet de lettre aux États contractants précisant les obligations au titre de l'article 15 ; iii) le projet de procédure d'examen par le Conseil de l'OACI des observations formulées par les États contractants intéressés concernant les redevances imposées par d'autres États pour l'utilisation des aéroports et autres installations. L'Assemblée a en outre indiqué que cet examen juridique devrait être achevé en 2026.

1.2 Afin de faciliter ces travaux, un Groupe d'étude du Secrétariat sur l'article 15 de la Convention de Chicago (SSG-A15) a été créé en janvier 2026. Composé d'experts juridiques désignés par les États, de représentants d'une organisation internationale et de membres des groupes d'experts concernés de l'OACI, le SSG-A15 a tenu une série de réunions en ligne de mars à juillet 2026. Selon une méthodologie préalablement convenue consistant à s'appuyer sur des contributions écrites et sur des sources historiques et institutionnelles pertinentes, le SSG-A15 a passé en revue les projets de documents de l'ATRP afin de s'assurer de leur conformité au regard de l'article 15 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* de 1944 (la « Convention de Chicago »). Les résultats de ses délibérations, consignés dans le « rapport SSG-A15 », sont annexés à la présente note de travail.

2. SUITE À DONNER PAR LE COMITÉ

2.1 Le Comité juridique est invité à examiner les informations figurant dans le rapport SSG-15 et dans ses appendices en vue de faciliter la conduite de ses travaux.

— — — — —

¹ Mme Lena-Maria Gaese, Allemagne.

ANNEXE

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE DU SECRÉTARIAT SUR L'ARTICLE 15 DE LA CONVENTION DE CHICAGO (SSG-A15) PRÉSENTÉ À LA 40^e SESSION DU COMITÉ JURIDIQUE

1. CONTEXTE

1.1 À sa 42^e session (23 septembre - 3 octobre 2025), l'Assemblée de l'OACI a inscrit au programme général des travaux du Comité juridique un nouveau point intitulé « Examen juridique de l'analyse de l'application de l'article 15 de la Convention de Chicago réalisée par le Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP) ». Au titre de ce point, le Comité juridique a été invité à procéder à un examen juridique de trois projets de documents établis par l'ATRP, à savoir : i) le projet d'éléments indicatifs sur l'article 15 de la Convention de Chicago, ii) le projet de lettre aux États contractants précisant les obligations au titre de l'article 15, et iii) le projet de procédure permettant au Conseil de l'OACI d'examiner, conformément à l'article 15 de la Convention, les observations formulées par les États contractants intéressés concernant les redevances imposées par d'autres États pour l'utilisation des aéroports et autres installations. Ces trois textes sont ci-après collectivement dénommés « projets de documents de l'ATRP ». L'Assemblée a fixé à 2026 la date à laquelle le Comité juridique devrait avoir achevé l'examen juridique des projets de documents de l'ATRP.

2. CRÉATION, COMPOSITION ET MÉTHODOLOGIE DU SSG-A15

2.1 Afin que les travaux consacrés à ce nouveau point puissent avancer rapidement, compte tenu de la date butoir de 2026 fixée par l'Assemblée, un groupe d'étude du Secrétariat sur l'article 15 de la Convention de Chicago (SSG-A15) a été créé en janvier 2026 ; il a reçu pour mission de procéder à l'examen juridique de l'analyse réalisée par l'ATRP concernant l'application de l'article 15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale de 1944 (la « Convention de Chicago ») et de soumettre un rapport sur lequel le Comité juridique se penchera lors de sa 40^e session en octobre 2026.

2.2 En réponse à une lettre adressée aux États par le Secrétaire général en novembre 2025, des experts juridiques désignés par 16 États membres (Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Brésil, Canada, Chili, Chine, États-Unis, Kenya, Namibie, Nigeria, Norvège, Rwanda, Singapour et Tanzanie), ainsi qu'une organisation internationale (l'IATA - Association du transport aérien international), ont constitué le SSG-A15 et participé à l'une ou plusieurs de ses réunions. Des représentants de l'ATRP, du Groupe d'experts sur l'économie des aéroports et du Groupe d'experts sur l'économie des services de navigation aérienne (AEP-ANSEP) ont également pris part à ses travaux.

2.3 Le SSG-A15 s'est réuni en ligne à plusieurs reprises entre les mois de mars et de juillet 2026 (première réunion le 18 mars 2026 ; deuxième réunion le 30 avril 2026 ; troisième réunion les 13 et 20 mai 2026 ; quatrième réunion les 15 et 29 juin, ainsi que le 14 juillet 2026). Lors de la deuxième réunion, Mme Lena-Maria Gaese (Allemagne) et Mme Maria Makalla Memba (République-Unie de Tanzanie) ont été respectivement élues par acclamation à la présidence et à la vice-présidence du SSG-A15.

2.4 À l'issue d'un premier échange de vues, lors de la réunion du 18 mars 2026, consacré à la portée et la méthodologie de l'examen juridique, le SSG-A15 est convenu que ses membres présenteraient des contributions écrites relatives aux projets de documents de l'ATRP sur lesquels il est ici appelé à se prononcer. Toutes les contributions écrites présentées à ce titre ont été rassemblées afin d'être examinées par le SSG-A15 lors de sa deuxième réunion et des réunions suivantes. Il a également été demandé au SSG-A15 de prendre en considération d'autres informations et documents pertinents, tels que les notes de travail établies par le Secrétariat, les archives du Conseil concernant le processus suivi en 1958 après qu'un État

contractant eut soumis une demande formulée au titre de l'article 15 de la Convention de Chicago à propos des redevances perçues par un État contractant pour des services et installations aéronautiques², les types d'informations relatives aux redevances communiquées par les États à l'OACI et publiées sur la plateforme Aero Tariffs, ainsi que les règles, directives et lignes directrices applicables aux différents organes de l'OACI³. Au cours de ses réunions, le SSG-A15 a notamment examiné divers projets de révision des textes précités de l'ATRP, qui avaient principalement pour but de préserver la cohérence et l'harmonie entre ces documents et les dispositions de l'article 15 de la Convention de Chicago. Les projets de révision des documents de l'ATRP proposés par le SSG-A15 à l'issue de ses délibérations figurent dans les **appendices A, B et C** du présent rapport.

3. QUESTIONS DE FOND EXAMINÉES D'UN POINT DE VUE JURIDIQUE CONCERNANT LES PROJETS DE DOCUMENTS DE L'ATRP

3.1 La présente section résume les délibérations de fond menées par le SSG-A15 sur l'ensemble de ses quatre réunions.

3.2 Le SSG-A15 a analysé les projets de documents de l'ATRP et a considéré que l'examen juridique devait se concentrer sur les points ci-après.

- Manque de cohérence dans la formulation
- S'agissant du principe de proportionnalité des redevances par rapport aux coûts⁴ et la publication d'informations détaillées relatives à leur composition : risque de confusion entre les obligations découlant de l'article 15 de la Convention de Chicago et les exigences figurant dans des éléments indicatifs non contraignants⁵
- Interdiction des subventions croisées au titre de l'article 15⁶
- Interdiction des redevances perçues au seul titre du droit de transit, d'entrée ou de sortie du territoire d'un État contractant, une attention particulière étant donnée aux questions suivantes:
 - a) Quand une redevance imposée au titre du seul droit de transit constitue-t-elle une condition préalable à l'octroi de droits de trafic pour le survol du territoire⁷?
 - b) Les « droits, taxes et autres redevances » couvrent-ils uniquement les paiements directs ou englobent-ils aussi d'autres avantages⁸ ?
 - c) Peut-on déléguer la gestion des demandes de survol à des tiers ou à des entités privées⁹?
- Lien entre l'article 15 et l'article 68 de la Convention de Chicago
- Rôle du Comité juridique, de la Direction des affaires juridiques et des relations extérieures (LEB) et du Comité du transport aérien (article 54 d) de la Convention de Chicago) dans le projet de procédure d'examen des redevances par le Conseil de l'OACI conformément à l'article 15 de la Convention de Chicago ;

² Voir OACI, 34^e session du Conseil, *procès-verbal de la troisième séance, 14 mai 1958*, Doc 7902-3 (clos), p. 38, par. 34 ; C-WP/2686, *Redevances syriennes pour les services et installations aéronautiques*.

³ À savoir, le Comité du transport aérien et le Groupe d'experts sur l'économie des aéroports (AEP), le Groupe d'experts sur l'économie des services de navigation aérienne (ANSEP), le Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP) et la Direction des affaires juridiques et des relations extérieures du Secrétariat de l'OACI (LEB).

⁴ Pages A-10, paragraphes 1 et 3, A-12 et A-13, A-15 scénario 1, A-16 scénarios 3 et 5, et A-17 scénario 6, par exemple.

⁵ Page A-15 scénario 1, par exemple.

⁶ Pages A-9 par. 2, A-12 et 13, et A-15 scénario 1, par exemple.

⁷ Page A-16 scénario 5, par exemple.

⁸ Page A-16 scénarios 4 et 5, par exemple.

⁹ Page A-16 scénario 5, par exemple.

- Distinction claire entre, d'une part, la procédure d'examen par le Conseil prévue à l'article 15 et des conséquences qui peuvent en résulter (article 54 j), k) et n) de la Convention de Chicago) et, d'autre part, les fonctions du Conseil en matière de règlement des différends dont il est fait état à l'article 84 de la Convention de Chicago¹⁰
- Précision quant à la portée de l'examen par le Conseil des « redevances perçues pour l'utilisation des aéroports et autres installations » en vertu de l'article 15 de la Convention de Chicago¹¹
- Charge de la preuve dans le cadre de la procédure d'examen des redevances par le Conseil de l'OACI, conformément à l'article 15 de la Convention de Chicago, compte tenu de la possible indisponibilité d'informations antérieures
- Principes généraux de procédure, tels que la prévention des conflits d'intérêts, la garantie d'une participation équitable, la transparence et le respect de délais raisonnables.

3.3 Le SSG-A15 a pris en considération, pour interpréter les dispositions de la Convention de Chicago, les principes énoncés aux articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* (Vienne, 1969). Bien que la Convention de Chicago ait été conclue avant la Convention de Vienne, les principes que renferment les articles 31 et 32 de cette dernière n'en sont pas moins d'application, la Cour internationale de justice ayant estimé qu'ils constituent des principes du droit coutumier qui ont été codifiés dans la Convention de Vienne.

4. PROJET D'ÉLÉMENTS INDICATIFS SUR L'ARTICLE 15 DE LA CONVENTION DE CHICAGO

4.1 Cohérence dans la formulation

4.1.1 Le SSG-A15 a constaté que la formulation utilisée dans l'ensemble du projet d'éléments indicatifs concernant l'article 15 de la Convention de Chicago (ci-après, le « projet d'éléments indicatifs ») n'est ni cohérente en elle-même, ni conforme à la formulation dudit article 15, et qu'elle est parfois ambiguë. L'examen du projet d'éléments indicatifs auquel s'est livré le SSG-A15 a tenu compte de la nécessité d'éviter tout écart par rapport au libellé de la Convention de Chicago, étant donné le caractère interprétatif du projet, lequel doit être aligné sur l'article 15 et ne pas s'en écarter.

4.2 Distinction entre les obligations énoncées à l'article 15 et les recommandations issues des éléments indicatifs existants

4.2.1 Si les obligations découlant de la Convention de Chicago lient juridiquement les États contractants¹², les éléments indicatifs n'ont en revanche pas force contraignante. Ils donnent des recommandations quant aux meilleures pratiques et favorisent l'harmonisation réglementaire entre les États contractants et le secteur privé. Il importe d'établir une distinction, eu égard aux différences qu'elles présentent quant à leur nature juridique, entre les obligations contraignantes découlant de la Convention de Chicago et les recommandations formulées dans les éléments indicatifs. S'agissant des redevances, les éléments indicatifs qui en traitent figurent dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082, dixième édition, 2024), dans le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161, sixième édition, 2023) et dans le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562, quatrième édition, 2020).

4.2.2 Même dans l'hypothèse où le projet d'éléments indicatifs n'aurait pas en soi force contraignante, les meilleures pratiques internationales dont ils se prévalent s'appuient sur le cadre

¹⁰ Page A-11 par. 2, par exemple.

¹¹ Page A-11 par. 2, par exemple.

¹² Les États contractants sont liés par la Convention, à moins qu'ils ne la dénoncent dans les conditions prévues à l'article 95.

conceptuel de la Convention, notamment son article 15. Aussi certains membres du SSG-A15 ont-ils suggéré que le projet d'éléments indicatifs puisse servir, le cas échéant, à étayer une interprétation définitive des obligations juridiquement contraignantes que renferme l'article 15. Le non-respect des recommandations formulées dans les éléments indicatifs ne constitue pas nécessairement une violation de la Convention de Chicago, à moins que n'y soit réaffirmée sans ambiguïté une obligation juridique contraignante découlant de ce traité.

4.2.3 Lors de l'examen juridique des projets d'éléments indicatifs de l'ATRP, le SSG-A15 a relevé l'existence d'un risque de confusion entre les obligations découlant de l'article 15 et les recommandations figurant dans les éléments indicatifs, notamment sur la question de savoir si l'article 15 exigeait i) que les redevances imposées par les États pour l'utilisation de leurs aéroports et autres installations soient liées aux coûts et ii) que les États contractants publient et communiquent à l'OACI des informations (telles que la ventilation des coûts) justifiant les redevances perçues pour l'utilisation des aéroports et autres installations. Le SSG-A15 a cherché à déterminer si ces exigences découlaient de la Convention de Chicago et étaient donc contraignantes, ou s'il s'agissait de simples recommandations issues des éléments indicatifs.

4.2.4 Proportionnalité des redevances par rapport aux coûts

4.2.4.1 Le principe de proportionnalité des redevances par rapport aux coûts a été longuement débattu au cours de plusieurs réunions du SSG-A15. Des divergences de vues sont apparues sur le point de savoir dans quelle mesure ce principe constituait une obligation au regard de l'article 15 de la Convention de Chicago. En fin de compte, le SSG-A15 a estimé que l'exigence voulant que les redevances soient proportionnelles aux coûts découlait de l'article 15. Cette conclusion repose sur les considérations ci-après.

4.2.4.2 Bien que le deuxième alinéa de l'article 15 ne fasse pas explicitement mention de la « proportionnalité par rapport aux coûts », le libellé suggère qu'une redevance doit être liée à un service dont bénéficie un aéronef, puisqu'il est précisé que « *les redevances qu'un État contractant peut imposer ou permettre d'imposer pour l'utilisation desdits aéroports et installations et services de navigation aérienne par les aéronefs de tout autre État contractant [...]* » (c'est nous qui soulignons). Si une redevance est perçue pour l'utilisation d'un aéroport ou d'installations et services de navigation aérienne, ce rapport de proportionnalité est respecté dès lors que son montant est calculé sur la base des coûts engagés pour mettre à disposition ces installations et services et pour permettre leur utilisation, en ce compris une majoration raisonnable couvrant les frais généraux. Le sens courant que l'on prête au terme « redevance » vient étayer cette interprétation. Selon la définition qui en est donnée dans la résolution A42-26 de l'Assemblée, une redevance est un prélèvement conçu et utilisé dans le but précis de recouvrer les coûts de la fourniture d'installations et de services à l'aviation civile, tandis qu'une taxe est un prélèvement conçu pour percevoir des recettes destinées aux pouvoirs publics nationaux ou locaux qui ne sont généralement affectées à l'aviation civile ni en totalité ni en fonction de coûts précis. Il ressort d'une interprétation de bonne foi du texte de l'article 15, compte tenu du sens ordinaire des termes « redevance » et « pour l'utilisation », que le principe de proportionnalité par rapport aux coûts découle de l'article 15.

4.2.4.3 En vertu de l'article 31, par. 2, de la Convention de Vienne sur le droit des traités, l'interprétation des dispositions d'un traité doit aussi prendre le contexte en considération. À cet égard, il est intéressant de noter qu'aux termes de l'article 71 de la Convention de Chicago, si le Conseil fournit des aéroports et autres installations et services de navigation aérienne, il « *peut fixer des redevances justes et raisonnables pour l'utilisation des installations mises à disposition* » (c'est nous qui soulignons). Par ailleurs, à l'instar de l'article 71 de la Convention de Chicago, le paragraphe 2 de la section 4 de l'article 1^{er} de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux (l'« ATSAI ») conclu à Chicago en 1944, qui reprend l'article 15 de la Convention de Chicago, prévoit lui aussi que les redevances perçues pour l'utilisation des aéroports et autres installations doivent être justes et raisonnables. Bien que les États

parties à la Convention de Chicago et à l'ATSAI ne soient pas les mêmes, l'article 71 de la Convention de Chicago et le paragraphe 2 de la section 4 de l'article 1^{er} de l'ATSAI font partie du contexte visé à l'article 15 de la Convention de Chicago. L'ATSAI a été signé à la même date que la Convention de Chicago ; il s'agit donc d'un accord en rapport avec celle-ci, passé dans le contexte de la conclusion de ladite Convention.

4.2.4.4 L'article 44 d) de la Convention de Chicago stipule que l'un des buts et objectifs de l'OACI est de « *répondre aux besoins des peuples du monde en matière de transport aérien [...] économique* » (c'est nous qui soulignons). Sachant que l'adjectif « économique » désigne, au sens courant du terme, ce qui est avantageux ou financièrement accessible, l'objectif est clairement d'éviter d'imposer aux compagnies aériennes et à leurs clients des charges financières inutiles, afin de favoriser une saine croissance du transport aérien et d'offrir une mobilité aérienne financièrement accessible. Pour que cet objectif soit atteint, il faut que les redevances correspondent aux coûts engagés. Ici encore, cela tendrait à étayer l'interprétation selon laquelle l'exigence de proportionnalité des redevances par rapport aux coûts découle de l'article 15.

4.2.5 Publication des redevances

4.2.5.1 Aucun consensus ne s'est dégagé au sein du SSG-A15 quant à savoir s'il incombe aux États contractants, en vertu de l'article 15 de la Convention, de fournir à l'OACI des informations détaillées sur la composition des redevances qu'ils perçoivent.

4.2.5.2 L'argument avancé pour justifier l'interprétation selon laquelle l'article 15 comportait pareille exigence faisait valoir que la communication à l'OACI par les États contractants d'informations aussi détaillées concernant la composition de leurs redevances était obligatoire dans l'optique de la procédure d'examen du Conseil que prévoyait cette disposition. Ces renseignements seraient nécessaires pour permettre à un État contractant de présenter des observations au Conseil ; à défaut, les autres États contractants ne seraient pas en mesure de déterminer si une redevance imposée par un État était ou non conforme à l'article 15. En outre, le fait que l'obligation de publier et de communiquer les redevances était liée à la procédure d'examen du Conseil se trouvait confirmée par le libellé de l'article 15, qui indiquait très précisément que « *[t]outes ces redevances sont publiées et communiquées à l'Organisation de l'aviation civile internationale, étant entendu que, sur représentation d'un État contractant intéressé [...]* » (c'est nous qui soulignons). Enfin, la mise à disposition d'informations justifiant une redevance permettrait aux États contractants de prendre des décisions éclairées et fondées quant à l'opportunité d'exercer un recours concernant la redevance en question.

4.2.5.3 Le principal argument invoqué à l'encontre d'une telle interprétation de l'article 15 était qu'elle ne reposait sur aucun fondement au regard de son libellé. Le texte se borne à exiger la publication et la communication des redevances à l'OACI, et non pas d'informations détaillées destinées à les justifier. Par ailleurs, l'obligation de publier et de communiquer les redevances à l'OACI est indépendante du processus d'examen du Conseil, nonobstant la formule « étant entendu que » utilisée dans le libellé de l'article 15. Au cours de la procédure d'examen du Conseil, l'État contractant dont les redevances sont contestées pourrait être invité à fournir des informations détaillées pour les justifier. Dans la pratique, les précisions relatives à la composition des redevances sont souvent communiquées aux usagers de l'espace aérien et aux autres parties prenantes durant les consultations. À cet égard, il a été relevé que le principe de consultation était certes un aspect essentiel des éléments indicatifs figurant dans le Doc 9082, mais qu'il ne faisait pas partie des obligations découlant de l'article 15 de la Convention de Chicago. Dans la mesure où l'OACI n'a enregistré qu'une seule demande d'examen, des allégations infondées et des considérations d'économie procédurale ne sauraient être invoquées pour justifier que l'article 15 puisse être interprété comme imposant aux États contractants l'obligation de communiquer à l'OACI des informations détaillées sur les redevances.

4.2.5.4 Le SSG-A15 a passé en revue des échantillons d'informations communiquées par les États contractants à l'OACI telles qu'elles apparaissaient sur la plateforme Aero Tariffs, afin de déterminer s'il existait entre les États contractants une pratique qui aurait été ultérieurement suivie au sens des dispositions du paragraphe 3 b) de l'article 31 de la Convention de Vienne et qui aurait consisté à communiquer à l'Organisation des informations détaillées sur la composition des redevances. Le SSG-A15 a constaté que ladite plateforme indiquait uniquement le montant final des redevances et ne renseignait pas les différents éléments dont elles se composaient. Rien ne permettait par conséquent de conclure à l'existence d'une pratique ultérieure.

4.2.5.5 Ayant pris acte des divergences de vues quant à la nature exacte des informations relatives aux redevances devant être publiées et communiquées à l'OACI en vertu de l'article 15, le SSG-A15 a estimé que toutes les redevances qu'un État contractant pouvait imposer ou permettre d'imposer pour l'utilisation des aéroports et installations et services de navigation aérienne par les aéronefs de tout autre État contractant devaient être publiées et communiquées à l'OACI. L'absence de publication et de communication à l'OACI d'une redevance de cet ordre constituerait un manquement à l'article 15. Cela étant, le fait de publier et de communiquer à l'OACI une telle redevance ne signifie pas pour autant qu'elle soit automatiquement jugée pleinement conforme à l'article 15, car elle n'en pourrait pas moins enfreindre d'autres dispositions de cet article, notamment l'interdiction de toute discrimination, ce qui constituerait dès lors une violation de l'article 15.

4.3 Subventions croisées

4.3.1 Le projet d'éléments indicatifs pourrait donner à entendre qu'il y aurait violation de l'article 15 si le produit de redevances illégalement perçues auprès de compagnies aériennes d'autres États servait à subventionner les compagnies aériennes ou d'autres entités de l'État qui les impose. Le représentant de l'ATRP a précisé que tel n'était pas le sens qu'il fallait y voir et que le scénario indicatif, dans lequel le produit des redevances illégalement perçues servait à subventionner les compagnies aériennes de l'État qui les avait imposées, n'était qu'un exemple.

4.3.2 Après avoir examiné attentivement le libellé de l'article 15, le SSG-A15 n'y a rien trouvé qui interdise expressément d'utiliser le produit des redevances pour financer les opérations et activités des entités nationales de l'État qui les impose. Il a par conséquent recommandé d'apporter au projet d'éléments indicatifs les modifications appropriées, telles qu'elles figurent à l'**appendice A**.

4.4 Interdiction d'imposer des redevances au seul titre du droit de transit, d'entrée ou de sortie

4.4.1 S'agissant de la dernière phrase de l'article 15, le SSG-A15 a mis en évidence la nécessité de définir des critères permettant de déterminer si une redevance est perçue uniquement au titre du droit de transit, d'entrée ou de sortie du territoire d'un État. Il a estimé que la dernière phrase de l'article 15 n'interdisait pas d'imposer des redevances pour l'utilisation des aéroports et autres installations - en particulier les services de navigation aérienne auxquels ferait appel un aéronef. Il s'est posé la question de savoir si des droits, taxes et autres redevances, pouvaient être exigés au titre de permis ou autres autorisations d'exploitation accordés par un État contractant à des exploitants d'autres États contractants.

4.4.2 Droits, taxes et autres redevances perçus uniquement au titre du droit de transit, d'entrée ou de sortie - redevances liées aux permissions et autorisations

4.4.2.1 Le SSG-A15 a considéré que tout droit, taxe ou autre redevance exigé par un État contractant serait contraire à l'article 15 de la Convention de Chicago s'il était imposé uniquement au titre d'une autorisation de survol, d'entrée ou de sortie du territoire de l'État qui l'impose, sans qu'aucun service

ne soit fourni à l'aéronef. L'interdiction de percevoir de tels droits, taxes ou autres redevances implique donc qu'ils ne peuvent être exigés par un État en contrepartie de l'octroi de permissions ou autres autorisations habilitant simplement des aéronefs d'autres États à accéder à son territoire et à le survoler. Cette interprétation repose sur les arguments ci-après.

4.4.2.2 La formulation de la dernière phrase de l'article 15 est claire : « *Aucun État contractant ne doit imposer de droits, taxes ou autres redevances uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie de son territoire de tout aéronef d'un État contractant, ou de personnes ou biens se trouvant à bord.* » Au sens ordinaire des termes dans lesquels il est libellé, l'article 15 interdit (le mot « shall » utilisé en anglais dans les traités internationaux désigne une obligation impérieuse) à un État contractant d'exiger des droits, taxes ou autres redevances pour l'octroi aux aéronefs d'autres États contractants du « seul » droit de survol, d'entrée ou de sortie de leur territoire, dès lors qu'ils feraient obstacle à l'exercice des droits de trafic en cas de refus de paiement de la part d'un exploitant.

4.4.2.3 La dernière phrase de l'article 15 doit par ailleurs être lue en liaison avec les articles 5 et 6 de la Convention de Chicago. Ces articles définissent les conditions dans lesquelles les aéronefs de tout État contractant ont accès à l'espace aérien des autres États contractants, et notamment les circonstances et types d'opérations pouvant être assujettis à des permis spéciaux ou autres autorisations. La Convention de Chicago prévoit ainsi que, dans certaines circonstances, l'accès à l'espace aérien d'un État peut nécessiter une permission spéciale ou toute autre autorisation de la part de cet État et précise dans le même temps qu'aucun droit, aucune taxe ni autre redevance ne peut être imposé au seul titre du droit de transit, d'entrée ou de sortie du territoire d'un État contractant. De l'avis de certains membres, l'interdiction d'imposer des droits, taxes ou autres redevances au seul titre du droit de transit, d'entrée ou de sortie du territoire d'un État contractant n'exclut pas la perception de certaines sommes liées au traitement des autorisations. Le SSG-A15 a cependant estimé, d'une manière générale que, pour que le cadre normatif de la Convention de Chicago demeure cohérent, l'octroi de droits de trafic ainsi que des permissions spéciales ou autres autorisations nécessaires à leur exercice ne devaient pas être soumis à de quelconques droits, taxes ou autres redevances. Comme indiqué plus haut, une telle interprétation serait conforme à l'objectif de la Convention de Chicago visant à répondre aux besoins des peuples du monde en matière de transport aérien économique.

4.4.3 **Délégation de la gestion des demandes de survol à des tiers ou à des entités privées**

4.4.3.1 Le SSG-A15 a estimé, à l'issue de ses délibérations, que l'article 15 interdisait de percevoir des droits, taxes ou autres redevances qui concerneraient uniquement l'octroi de l'accès à l'espace aérien, que cet octroi soit confié par un État contractant à des tiers et/ou à des entités privées ou assuré par l'État contractant lui-même. Cette conclusion repose sur le raisonnement selon lequel les États contractants sont liés par la Convention de Chicago et qu'un État contractant ne peut se soustraire aux obligations qui lui incombent en vertu d'un traité international en transférant à un autre État et/ou à une entité privée des activités dont il s'acquitte habituellement lui-même. Il s'agit plus précisément d'un principe de droit international voulant qu'un État partie à un traité international doive veiller à ce que ce traité soit respecté sur son territoire et par ses ressortissants. Il incombe en dernier ressort à l'État concerné de s'assurer que ne soient imposés ni droits, ni taxes, ni autres redevances au seul titre du droit de transit, d'entrée ou de sortie du territoire d'un État contractant.

4.4.3.2 Cela découle, d'une part, du principe « *pacta sunt servanda* », règle de droit coutumier que consacre également l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (« *[t]out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi* ») et, d'autre part, de la hiérarchie entre les traités internationaux et le droit national. Aux termes de l'article 27 de la Convention de Vienne, « *[u]ne partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité* ».

4.4.4 **Subordination de l'accès à l'espace aérien à l'octroi d'avantages autres que des paiements directs**

4.4.4.1 Outre qu'il interdit aux États contractants d'imposer des droits, taxes et autres redevances nécessitant des paiements directs, l'article 15 leur fait également interdiction de subordonner l'accès à leur espace aérien à l'octroi d'avantages non pécuniaires ou à des paiements indirects de la part de compagnies aériennes ou d'exploitants d'autres États contractants, en contrepartie uniquement du droit de survol, d'entrée ou de sortie du territoire d'un État. Un exemple d'avantage non pécuniaire pourrait être la fourniture de biens ou de services. L'obligation de conclure des contrats ou accords avec l'État octroyant l'autorisation ou une entité de cet État, qui impliquerait que la compagnie aérienne ou l'exploitant qui cherche à obtenir l'accès au territoire de l'État en question doive effectuer un paiement ou engager des dépenses, constituerait quant à lui un exemple de paiement indirect.

4.4.4.2 Cette interprétation repose sur le fait que l'exigence d'avantages non pécuniaires ou de paiements indirects place l'État contractant, ses entreprises de transport aérien ou ses exploitants désireux d'avoir accès à l'espace aérien en situation d'inégalité économique comparativement aux mêmes entreprises et exploitants de l'État qui accorde l'accès. Cette conséquence équivaut donc à des droits, taxes ou autres redevances impliquant des paiements directs. Étant donné que l'objectif de la Convention de Chicago, qui est de répondre aux besoins des peuples du monde en matière de transport aérien économique, vient étayer l'interprétation des obligations relatives aux conditions uniformes énoncées à l'article 15, les deux cas de figure ne sauraient être traités différemment.

4.4.4.3 Le fait de subordonner, pour les aéronefs d'autres États contractants, le droit de transit, d'entrée ou de sortie du territoire d'un État contractant à l'octroi d'avantages non pécuniaires ou de paiements indirects pourrait également être considéré comme une manière de contourner la dernière phrase de l'article 15, ce qui serait contraire au principe « *pacta sunt servanda* » au regard duquel les États contractants sont tenus d'appliquer et d'exécuter les traités de bonne foi.

4.5 **Lien avec l'article 68 de la Convention de Chicago**

4.5.1 L'article 68 de la Convention de Chicago et son article 15 sont directement liés. L'article 15 stipule expressément que l'obligation exigeant d'un État contractant qu'il maintienne ses aéroports ouverts à ses aéronefs nationaux aux fins d'usage public, selon des conditions uniformes pour tous les aéronefs des autres États contractants, est soumise aux dispositions de l'article 68. En vertu de l'article 68, chaque État contractant peut désigner l'itinéraire que doit suivre tout service aérien international à l'intérieur de son territoire ainsi que les aéroports que ce service peut utiliser. Cela signifie que chaque État contractant peut librement désigner des liaisons et des aéroports spécifiques que les services aériens internationaux seront tenus d'utiliser ; une fois ces liaisons et ces aéroports désignés, l'État contractant devra néanmoins en permettre l'accès dans des conditions uniformes aux aéronefs de tous les autres États contractants. Le lien avec l'article 68 de la Convention de Chicago devrait figurer dans le projet d'éléments indicatifs.

5. **PROJET DE LETTRE AUX ÉTATS CONTRACTANTS PRÉCISANT LES OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 15**

5.1 Après examen du projet de lettre aux États, le SSG-A15 a proposé plusieurs modifications afin d'aligner son contenu sur celui du projet d'éléments indicatifs. Il était en effet entendu, de l'avis de ses membres, que le projet de lettre aux États serait publié et diffusé aux États contractants en même temps que le projet d'éléments indicatifs, une fois ce dernier définitivement arrêté et approuvé par le Conseil. L'examen juridique du projet de lettre aux États et les modifications proposées par le SSG-A15 visaient ainsi à garantir que ces deux documents soient juridiquement conformes à l'article 15 de la Convention de Chicago.

6. **PROJET DE PROCÉDURE D'EXAMEN DES REDEVANCES PAR LE CONSEIL DE L'OACI**

6.1 Le SSG-A15 a estimé que la question de savoir s'il convenait de mettre en place une procédure spécifique pour l'examen par le Conseil des redevances perçues au titre de l'utilisation des aéroports et autres installations, comme le prévoit l'article 15, était d'ordre politique et non pas juridique. C'est au Conseil qu'il appartient de décider s'il serait utile d'établir une telle procédure spécifique à ce stade. En outre, d'un point de vue juridique, le Conseil jouit d'un large pouvoir discrétionnaire concernant la conception de ladite procédure ; il doit uniquement s'assurer qu'elle soit conforme aux prescriptions juridiques énoncées dans la Convention de Chicago, notamment son article 15, au rôle et aux compétences constitutionnels et/ou institutionnels des différents organes de l'OACI appelés à intervenir dans la procédure, ainsi qu'aux principes généraux veillant au respect des garanties procédurales.

6.2 À l'issue de l'examen juridique du projet de procédure, le SSG-A15 a estimé qu'il pourrait, moyennant quelques ajustements rédactionnels mineurs qui figurent à l'**appendice C**, permettre au Conseil de s'acquitter plus facilement de la mission qui lui incombe en vertu de l'article 15 concernant l'examen des redevances. Dans l'hypothèse où le Conseil déciderait de retenir le projet de procédure, le SSG-A15 recommande de simplifier plus encore son libellé et de l'aligner sur celui de la Convention de Chicago, et de faire en sorte que les rôles institutionnels des autres organes de l'OACI y soient dûment pris en compte.

6.3 **Distinction par rapport à la procédure de règlement des différends prévue à l'article 84**

6.3.1 Le SSG-A15 a relevé que, dans certains cas, la formulation utilisée dans le projet de procédure ne permettait pas de faire une claire distinction entre l'examen des redevances visé à l'article 15 et la procédure de règlement des différends dont il est question à l'article 84 de la Convention de Chicago. Ce dernier définit la procédure à suivre en cas de désaccord entre deux ou plusieurs États contractants concernant l'interprétation ou l'application de la Convention de Chicago et de ses annexes, ledit désaccord devant être réglé par une décision du Conseil dont il peut être fait appel devant un tribunal arbitral *ad hoc* ou devant la Cour internationale de Justice. En revanche, la procédure d'examen que prévoit l'article 15 ne constitue pas une procédure contradictoire débouchant sur une décision contraignante du Conseil susceptible de recours. Le résultat de l'examen des redevances perçues pour l'utilisation des aéroports et autres installations réalisé en vertu de l'article 15 prend la forme de recommandations non contraignantes du Conseil adressées à l'État ou aux États concernés. Bien que ces recommandations n'aient pas juridiquement force contraignante, le Conseil pourrait, si un État contractant choisit de ne pas les mettre en œuvre, signaler ce manquement aux États contractants, en application de l'article 54 j) de la Convention de Chicago.

6.4 **Rôle du Comité juridique, de la Direction des affaires juridiques et des relations extérieures et du Comité du transport aérien**

6.4.1 Le projet de procédure envisage de faire participer des organes de l'OACI tels que le Comité du transport aérien, l'ATRP, l'AEP-ANSEP et la LEB à la procédure d'examen des redevances qui incombe au Conseil. Conformément à la Constitution du Comité juridique (résolution A7-5 de l'Assemblée), l'une de ses fonctions et attributions consiste à donner des avis au Conseil sur les questions relatives à l'interprétation et à la modification de la Convention de Chicago qui lui sont soumises par ce dernier. Il n'appartient donc pas à la LEB de donner au Conseil des avis sur des questions relatives à l'interprétation ou à la modification de la Convention de Chicago. Si le Conseil devait avoir besoin d'un tel avis dans le cadre de son examen des redevances au titre de l'article 15, il lui faudrait le demander au Comité juridique et non à la LEB. Le projet de procédure devrait être aligné sur la Constitution du Comité juridique.

6.4.2 Le projet de procédure envisage de faire participer le Comité du transport aérien à l'examen des redevances. Cette tâche devrait être prévue dans son mandat.

6.5 **Portée de la procédure d'examen**

6.5.1 La question s'est posée de savoir si la procédure d'examen envisagée à l'article 15 concernait uniquement les redevances imposées par un État contractant pour l'utilisation des aéroports et des installations et services de navigation aérienne, comme indiqué au deuxième alinéa de l'article 15, ou si cet examen avait une portée plus large et englobait également l'obligation d'accorder l'accès aux aéroports et aux installations et services de navigation aérienne dans des conditions uniformes, ainsi que l'interdiction de percevoir des droits, taxes et autres redevances au seul titre du droit de survol, d'entrée ou de sortie du territoire d'un État contractant, comme il est dit dans la dernière phrase de l'article 15.

6.5.2 À l'issue de longues discussions, le SSG-A15 a estimé qu'une interprétation de l'article 15 au sens ordinaire des termes dans lesquels il est libellé, compte tenu de son objet, de son but et de son contexte, tendait à confirmer que seules les redevances perçues par les États contractants pour l'utilisation des aéroports et des installations et services de navigation aérienne étaient soumises à l'examen du Conseil au titre de l'article 15.

6.6 **Charge de la preuve**

6.6.1 Le projet de procédure doit prendre en considération le type d'informations auxquelles ont accès les États contractants. Étant donné que l'article 15 ne stipule pas explicitement que les États contractants ont l'obligation de publier et de communiquer à l'OACI des informations détaillées concernant leurs redevances, telles que le mode de calcul de l'assiette et de la répartition des coûts, la procédure d'examen ne devrait pas imposer à l'État qui présente une observation l'obligation disproportionnée de fournir des informations et explications détaillées sur les raisons pour lesquelles il estime que telle redevance perçue par un autre État contractant n'est pas conforme à l'article 15. Bien que le SSG-A15 comprenne que l'État qui soumet une observation puisse ne pas avoir pleinement accès aux informations relatives au calcul des coûts et à la tarification auxquels obéissent les redevances en question, il a néanmoins estimé que cet État devait agir de bonne foi et invoquer dans son observation des motifs raisonnables pour que le Conseil puisse examiner ces redevances. Le SSG-A15 a en outre estimé que la procédure d'examen devrait en elle-même habiliter le Conseil, dès réception d'une observation, à exiger de l'État qui impose les redevances en question qu'il fournisse des informations détaillées les justifiant.

6.7 **Principes généraux de procédure**

6.7.1 Les procédures d'examen ont généralement en commun un certain nombre de principes généraux, qui garantissent leur légitimité et leur crédibilité et favorisent ainsi l'acceptation et le respect volontaire de leurs résultats. Le projet de procédure pourrait s'inspirer de ces principes, qui se déclinent comme suit.

6.7.1.1 **Transparence** - La recommandation du Conseil devrait indiquer quelles sont les considérations et les raisons qui ont conduit aux conclusions auxquelles il est parvenu. Il faut que l'on comprenne bien pourquoi le Conseil a formulé telle ou telle recommandation.

6.7.1.2 **Impartialité** - Les membres du Conseil qui sont intervenus dans la procédure d'examen doivent faire preuve d'impartialité et tout conflit d'intérêts doit être évité. À cette fin, il pourrait être utile d'inclure une disposition précisant qu'aucun État contractant membre du Conseil ne peut prendre part à l'examen d'une observation soumise à ce dernier dans laquelle il serait partie prenante.

6.7.1.3 **Fondement factuel** - Le Conseil devrait recueillir, évaluer et prendre en considération toutes les informations pertinentes, et fonder son analyse et ses recommandations sur ces éléments.

6.7.1.4 **Équité** - Les parties à la procédure doivent avoir la possibilité, dans des conditions équitables et raisonnables, d'être entendues et de faire valoir leurs arguments.

6.7.1.5 **Diligence** – L'examen doit s'effectuer dans un laps de temps raisonnable et les parties doivent disposer d'un délai suffisant pour présenter leurs points de vue.

7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

7.1 En conclusion, le SSG-A15 considère que, sur le principe, les projets de documents de l'ATRP examinés et révisés en conséquence constituent des lignes directrices de mise en œuvre juridiquement acceptables, qui sont susceptibles d'aider les États contractants à mieux se conformer à l'article 15 de la Convention de Chicago.

7.2 Il est par conséquent recommandé que les projets de documents de l'ATRP soient entérinés par le Comité juridique, sous réserve des observations susmentionnées et des modifications proposées qui figurent dans les appendices A, B et C du présent rapport.

— — — — —

APPENDIX A

**DRAFT GUIDANCE MATERIAL ON ARTICLE 15 OF THE
CHICAGO CONVENTION**

TABLE OF CONTENTS

GLOSSARY.....	A-3
LIST OF ACRONYMS.....	A-4
ICAO PUBLICATIONS.....	A-5
CHAPTER 1: Introduction.....	A-6
CHAPTER 2: The Need to Develop Guidance Material on Article 15 of the Chicago Convention.....	A-7
CHAPTER 3: Clarifications on the Interpretation of Article 15 of the Chicago Convention.....	A-9
CHAPTER 4: Further Clarifications on Specific Aspects of Article 15	A-12
CHAPTER 5: Illustrative Scenarios	A-16

GLOSSARY

When the following terms are used in this guidance material, they have the following meanings:

Aircraft. Any machine that can derive support in the atmosphere from the reactions of the air other than the reactions of the air against the earth's surface.

Contracting State. [A](#) States which ~~have~~ [has](#) ratified or adhered to the ~~Chicago~~ [Convention on International Civil Aviation \(Chicago, 1944 – “the Chicago Convention”\)](#) in accordance with the provisions of its Chapter XXI.

Pre-funding. Financing of an airport or air navigation facility project through charges levied on users prior to completion of the facility concerned.

LIST OF ACRONYMS

AEP	Airport Economics Panel
ANSEP	Air Navigation Services Economics Panel
ATRP	Air Transport Regulation Panel
ICAO	International Civil Aviation Organization
WG	Working Group

ICAO PUBLICATIONS (referred to in this guidance material)

The ICAO documents listed below are referred to in this guidance material and provide additional guidance for the implementation of Article 15 of the Chicago Convention.

Convention

Convention on International Civil Aviation (Chicago, [1944 – “the Chicago Convention”](#), [Signed in Chicago, on 7 December 1944.](#)) ([Doc 7300/9](#)).

Manuals

ICAO’s Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082), [Tenth Edition, 2024](#)

Manual on Air Navigation Services Economics (Doc 9161, [Sixth Edition, 2023](#))

Airport Economics Manual (Doc 9562, [Fourth Edition, 2020](#))

Chapter 1

INTRODUCTION

1. OBJECTIVE OF THE GUIDANCE MATERIAL

1.1 This guidance material aims to ~~help~~assist ICAO Member States ~~to~~ give full effect to Article 15 of the Chicago Convention in accordance with their legal obligations as ~~ICAO~~ Contracting States.

1.2 The guidance material responds to Assembly Resolution ~~A41-27~~A42-26, wherein the Assembly urged “Member States to ensure that Article 15 of the Convention is fully respected” (Appendix C, Section 1, 1). Its purpose is to enable ~~Member~~Contracting States to adhere to the Assembly’s resolution through their compliance with Article 15 of the Chicago Convention.

2. ABOUT THE GUIDANCE MATERIAL

2.1 This guidance material provides ~~clear interpretations of~~guidance on compliance with Article 15 of the Chicago Convention, addressing ambiguities and promoting consistent application among ~~Member~~Contracting States.

2.2 It outlines specific obligations and responsibilities of Contracting States to ensure proper implementation of Article 15 of the Chicago Convention, fostering fair and non-discriminatory charging practices.

~~Sim~~

2.3 This guidance material includes illustrative scenarios to further elucidate the practical application of Article 15 of the Chicago Convention.

Chapter 2

THE NEED TO DEVELOP GUIDANCE MATERIAL ON ARTICLE 15 OF THE CHICAGO CONVENTION

~~A41-WP/199 submitted~~ *Requesting guidance regarding Article 15 and airspace access presented by the United States* to the 41st ~~Session of the~~ ICAO Assembly (~~A41~~ *Montréal, 27 September – 7 October 2022*) discussed “the need for specific guidance and legal analysis regarding the provisions of Article 15 of the ~~Convention on International Civil Aviation~~ (Chicago Convention), in order to ensure States’ compliance.”

The paper noted that certain ~~Contracting~~ States use their airspace to extract concessions from other ~~Contracting~~ States and/or require commercial or other private arrangements between air carriers as a condition for airspace access. The paper contended “that the confidential nature of such transactions makes it difficult for aviation authorities to understand the potential market impact of these arrangements between airlines, and under certain circumstances, such practices seem to be inconsistent with the intent of Article 15.”

~~A41-WP/199 asked~~ *requested* ICAO “to undertake an analysis of the relationship between States’ obligations pursuant to Article 15 of the Chicago Convention and States’ grants of airspace access, which would provide a basis to promote States’ adherence to Article 15.” As a result, in Assembly Resolution A41-27, the Assembly urged “Member States to ensure that Article 15 of the Convention is fully respected” (Appendix C, Section 1, 1).

In addition, the Economic Commission ~~instructed~~ *agreed* that more specific guidance and legal analysis are required for Contracting States to better understand and apply Article 15 of the ~~Chicago~~ Convention (~~Article 15~~), and, ~~in A41-WP/673 to that end~~, instructed that the Air Navigation Services Economic Panel (ANSEP) and the Air Transport Regulation Panel (ATRP) ~~analyze~~, *in consultation with the Legal Committee analyse* whether a State’s differential conditioning of grants of airspace access to other States is consistent with the requirement that foreign and domestic aircraft be subject to the same fees, on the same terms and conditions, for the same services (~~what referred to in~~ this document ~~will refer to~~, as a “~~national treatment~~” *standard uniform conditions*” obligation) as well as the principle of non-discrimination required by the Chicago Convention.

~~The Seventeenth Meeting of the Air Transport Regulation Panel (Montréal, 16 to 18 April 2024)~~ (ATRP/17) drew three conclusions relating to Article 15, and tasked a Working Group (~~WG 1~~) dedicated to ~~addressing the~~ following ~~them up~~ (~~WG 1~~):

- ~~Noted~~ the need for more clarification and guidance on the provisions of Article 15 of the Chicago Convention to promote compliance by ~~Member~~ *Contracting* States;
- ~~Asked the WG to liaise~~ *liaising* with ~~the~~ AEP-ANSEP to provide more clarification and guidance for the compliance of ~~Member~~ *Contracting* States ~~to with~~ Article 15 of the Chicago Convention; and,
- ~~Asked the WG to coordinate~~ *coordinating* with the Legal Committee to review and finalize the draft State letter before it is sent to States.

At its subsequent meeting, WG 1 took on these tasks. As recorded in its final meeting report, the WG strongly supported the ~~Panel’s~~ *ATRP’s* conclusion that more detailed guidance material singularly focused on Article 15 is necessary. Members of WG 1 identified specific areas that the guidance material should cover, including, among other topics:

- clarifying what “solely of the right ~~to~~of transit...,” means;
- clarifying the difference between legitimate ~~cost-based~~ charges for air navigation services and charges for traffic rights (i.e., airspace access);
- addressing the lack of clarity and transparency surrounding “authorization fees,” “administrative charges,” and/or other similarly amorphous charges and conditions that some States impose for airspace access and their consistency or lack thereof with Article 15;
- clarifying where ICAO maintains information regarding charges imposed ~~charges by Contracting States for the use of airports and other facilities~~ i.e., in *Tariffs for Airports and Air Navigation Services* (Doc 7100) or the AeroTariffs platform; and
- specifying the process to ~~bring concerns~~ make a representation relating to another State’s charges ~~before~~to the ICAO Council, as contemplated by Article 15.

Chapter 3

CLARIFICATIONS ON THE INTERPRETATION OF ARTICLE 15 OF THE CHICAGO CONVENTION

Contracting States are bound by Article 15 (and all other Articles) of the Chicago Convention. As Parties to the Convention, Contracting States have committed themselves to abide by all of the Convention's provisions without exception. The full text of Article 15 of the Chicago Convention reads as follows:

Article 15*Airport and similar charges*

Every airport in a contracting State which is open to public use by its national aircraft shall likewise, subject to the provisions of Article 68, be open under uniform conditions to the aircraft of all the other contracting States. The like uniform conditions shall apply to the use, by aircraft of every contracting State, of all air navigation facilities, including radio and meteorological services, which may be provided for public use for the safety and expedition of air navigation.

Any charges that may be imposed or permitted to be imposed by a contracting State for the use of such airports and air navigation facilities by the aircraft of any other contracting State shall not be higher,

- a) As to aircraft not engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft of the same class engaged in similar operations, and*
- b) As to aircraft engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft engaged in similar international air services.*

All such charges shall be published and communicated to the International Civil Aviation Organization, provided that, upon representation by an interested contracting State, the charges imposed for the use of airports and other facilities shall be subject to review by the Council, which shall report and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned. No fees, dues or other charges shall be imposed by any contracting State in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory of any aircraft of a contracting State or persons or property thereon.

In summary, Article 15 establishes that a Contracting State must: i) ensure uniform conditions for access to its airports open to public use (subject to the provisions of Article 68¹) and use of its air navigation services and facilities provided for public use; ii) not charge foreign aircraft more than it charges its own aircraft of the same class engaged in similar operations for access to airports and use of air navigation services and facilities; iii) publish these and communicate to ICAO charges, ~~iii) imposed for the use of airports and air navigation facilities~~; iv) not impose fees, dues or other charges solely for the right of transit over or entry into or exit from its territory, and ~~iv) upon representation by an interested Contracting State, the charges imposed for the use of airports and other facilities shall be subject to review by the ICAO Council, which shall report and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned.~~

The uniform conditions provision requires that all conditions for access to airports open to public use and use of public-use air navigation facilities be consistent for all users from all Contracting States. This ensures

¹ Article 68 provides that each contracting State may designate the route to be followed within its territory by any international air service and the airports which any such service may use. This means that each Contracting State is free to designate specific routes and airports to be used by international air services but once designated, the Contracting State must give access to such routes and airports under uniform conditions to aircraft of all Contracting States.

that Contracting States do not discriminate or distort competition by providing better conditions for certain air carriers ~~at the expense of others~~.

The requirements for equivalent treatment of foreign and domestic aircraft with respect to charges for airport access and use of air navigation ~~services~~ facilities relate to the principles of non-discrimination and fair competition. Article 15 states that Contracting States may not apply higher airport and air navigation-related charges to aircraft from other Contracting States than those it applies to its national ~~carriers~~ aircraft, when they are engaged in ~~the same activities~~ similar operations or air services or receiving the same services. In other words, charges related to airport and air navigation ~~services~~ facilities cannot ~~be~~ discriminate based on the ~~carrier's~~ nationality of the aircraft. Like the uniform ~~condition standard~~ conditions principle, the ~~standard principles of non-discrimination and fair competition~~ enable foreign air carriers to compete on equal footing with national carriers by preventing economic discrimination or unfair competitive practices.

It is the final ~~provision~~ sentence of Article 15, which prohibits the imposition of fees, dues or other charges solely for the right of transit over or entry into or exit from a Contracting ~~Party's~~ State's territory, that some Contracting States have interpreted and implemented differently. Contracting States have the sovereign right to grant or not to grant ~~freedom of the air~~ traffic rights to other ~~contracting~~ Contracting States for ~~scheduled~~ international air services. Contracting States or their service providers have the right to recover the costs incurred in the provision of ~~airport facilities~~ airports and air navigation ~~services~~ facilities, through ~~user~~ fair and reasonable charges, ~~subject to ICAO's cost principles~~. Article 15 explicitly prohibits each Contracting ~~States~~ State from imposing any fees, ~~duties~~ dues, or other charges solely for the right of ~~an aircraft to~~ transit over, ~~enter~~ entry into, or exit from its territory ~~of any aircraft of other Contracting States or persons or property thereon~~. This means that ~~access to airspace itself cannot be charged for. That provision precludes a Contracting State from conditioning a grant of the first freedom of the air in any way that would infringe upon the uniform condition, national treatment, or cost basis standards established in Article 15. cannot charge aircraft of other Contracting States for mere access to its airspace.~~ In other words, while a ~~contracting~~ Contracting State may choose to grant or not to grant ~~first freedom~~ air traffic rights ~~for scheduled operations to another contracting Contracting State for international air services~~, it may not condition the grant or the exercise of those rights on additional ~~non-cost-based~~ charges or other requirements (~~i.e.g., private commercial arrangements between airlines that would be inconsistent with the uniform condition or national treatment standards.~~). This prohibition extends to charges ~~disguised~~ labelled as “administrative fees,” “authorization fees,” or any other similarly vague charges that are, in essence, fees, dues or other charges imposed solely for airspace access rather than in payment for ~~specific~~ services provided to aircraft.

–“Solely of the right...” as used in Article 15 means that no fees, dues or other charges can be levied imposed by a Contracting State simply for granting ~~access to airspace. Charges authorization for a flight to operate into, out of or over its territory. Fees, dues or other charges~~ can only be imposed for specific services provided to aircraft ~~that go beyond allowing access to airspace~~. This prohibition includes fees, dues or other charges imposed for mere overflight, where an aircraft transits a Contracting State's airspace without landing. Any attempt to impose fees, dues or other charges for such ~~overflight, access to airspace which are not tied to for~~ specific services provided, is a violation of Article 15. ~~User~~ Fees, dues or other charges can be levied only if they are ~~tied to for~~ specific services provided.

Article 15 requires Contracting States to publish and communicate to ICAO charges imposed for ~~airport the use of airports or air navigation services to ICAO and other facilities~~. ICAO then publishes those charges on its AeroTariffs platform.

~~This~~ The AeroTariffs platform may be accessed online. It has replaced the *Tariffs for Airports and Air Navigation Services* (Doc 7100). The provisions of Article 15 relating to the publication and communication

to ICAO of charges are intended to capture all monetary conditions that may be imposed by a Contracting State associated with transit of on aircraft operating international air services in its airspace in order to provide maximum transparency and certainty among Contracting States and operators. The obligation regarding publication and communication must be read in conjunction with the obligation not to impose fees, duties or other charges solely for the right of transit (i.e., fees, duties, or other charges required for exercise of Freedom of the Air rights).

Finally, Article 15 stipulates that Contracting States can bring forth disagreement against the charges imposed by other Contracting States for issues relating to user charges, allowing ICAO the use of airports and other facilities shall, upon representation by an interested Contracting State, be subject to review such charges by the Council, which shall report and make recommendations to thereon for the consideration of the State or States involved, concerned.²

² The Council review procedure provided in the last paragraph Article 15 of the Chicago Convention solely concerns “charges imposed for the use of airports and other facilities”. Any other concerns relating to the interpretation and application of Article 15 of the Chicago Convention may be presented to the Council by a Contracting State under Articles 54 j), k) n) and/or 84 of the Chicago Convention. On 29 March 1958, the Council (XXXIII-17 (Closed)) considered a request by Jordan that the Council review charges imposed by Syria for the use of aeronautical services and facilities and report and make the necessary recommendations to Syria, in accordance with Article 15 of the Chicago Convention. The Council was asked to determine whether the question of compulsory landings should be considered in association with the proceedings under Article 15 of the Convention. In this regard, the then Director of the Legal Bureau expressed the view that the issue of compulsory landing had to be dealt “in accordance with the procedure laid down in the Rules for the Settlement of Differences (Doc 7782) and the proceedings would be different from those applicable to a review of charges by the Council under Article 15 of the Convention” (see ICAO, *Council Thirty-Fourth Session, Minutes of the Third Meeting, 14 May 1958, Doc 7902-3 (Closed)* at page 38, paragraph 34; C-WP/2686, *Syrian Charges for Aeronautical Services and Facilities*).

Chapter 4

FURTHER CLARIFICATIONS ON SPECIFIC ASPECTS OF ARTICLE 15

This chapter provides key clarifications on the application of Article 15 of the Chicago Convention regarding user charges. User charges, as referred to herein, encompass both Air Navigation Charges charges for the use of airports and Airport Charges air navigation facilities. Contracting States are reminded that Article 15 prohibits unjust discrimination based on aircraft nationality in the imposition of charges for the use of airports and air navigation facilities.

As indicated in the *Manual on Air Navigation Services Economics* (Doc 9161) and *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services* (Doc 9082), the principles of uniform conditions and national treatment non-discrimination appear to be well understood by Contracting States. Other aspects of Article 15—specifically the scope of legitimate user fees, dues and other charges, publication and communication to ICAO of user charges, and the ICAO process for reviewing provisions relating to the review by the ICAO Council of a Contracting State's charges upon representation by an interested Contracting State—are seen not to be well understood. The following sections will focus on these three aspects and provide more detailed information as to their interpretation and implementation.

1. USER CHARGES

~~There is additional guidance in Doc 9181, Doc 9161, and Doc 9562.~~

User charges must be fair and reasonable and should be based on the legitimate costs of providing the facilities and/or services to which they relate. Legitimate costs typically include operating expenses, maintenance, depreciation of assets, and a reasonable return on investment. Costs should be directly related to the use of facilities and the provision of services related to aircraft and should not include costs unrelated to aviation activities or costs that are inflated or inefficient. ~~States should provide transparent accounting and cost allocation methodologies to justify user charges. Users have the right to request detailed cost breakdowns and challenge charges that are not cost related.~~

Under Article 15, charges imposed or permitted to be imposed by a Contracting State for the use of airports and other air navigation facilities must comply with the non-discrimination principle – they shall not be higher for aircraft of any other Contracting State. Discriminatory practices include, but are not limited to:

- Imposing higher charges on foreign users aircraft than national users aircraft for use of the same services airports and air navigation facilities.
- Offering preferential rates or discounts to certain users aircraft based on nationality or other non-operational factors.
- ~~○ Cross-subsidizing or financing other activities or airports with user charges.~~
- Applying different charging methodologies to different users national and foreign aircraft without objective justification.
- ~~○ Lack of transparency in charging policies and procedures.~~

Any differential treatment in ~~user~~ charges must be based on objective, cost-related factors and not on nationality, commercial advantage, or other discriminatory grounds.

States should ensure transparency in the development and application of user charges. This includes:

- Publishing all user charges and relevant charging policies.
- Communicating user charges to ICAO and thereby making them accessible through the AeroTariffs platform.
- ~~Consulting with airlines and other users before implementing changes to user charges.~~
- ~~Providing detailed justifications for any changes in user charges.~~

~~Effective consultation with users is essential for ensuring that user charges are fair, reasonable, and cost-related.~~

If a user identifies that user charges ~~the charges imposed by a Contracting State for the use of airports and air navigation facilities~~ are discriminatory or ~~not cost-related~~ otherwise inconsistent with Article 15, it ~~can~~ may request its State, as an interested Contracting State, to make a representation to the ICAO Council. ~~The~~ pursuant to Article 15. Upon a representation by an interested Contracting State, the ICAO Council ~~can~~ shall review the charges ~~imposed for the use of airports and other facilities in question~~ and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned. Users should provide detailed evidence and justifications to their State to support ~~their~~ any such representation to the ICAO Council. This will be necessary to assist and enable the State making the representation to provide sufficient information and justifications to the charging State as well as the Council.

~~Doc 9082 is also clear that charges need not be identical for all flights.~~ A ~~charging authority~~ Contracting State can impose different levels of ~~charge~~ charges under circumstances where there are underlying cost differences in the services received by the users. ~~For example, a communication charge related to air navigation services may have a different charge for a voice link service than for data link services, as long as there are clear cost differences in the provision of the services and the~~ option ~~opportunity~~ to choose between the two options is generally made available to all users on non-discriminatory terms.

A Contracting States ~~shall~~ must not impose differentiated routings solely for the purpose of levying ~~user~~ charges or discriminating against certain users. If there is a cost-based differential sufficiently demonstrated, the various routings must nevertheless be available to aircraft of any Contracting State consistent with the uniform ~~condition~~ conditions principle of Article 15.

Overflight authorization fees, service fees, or permission fees that cannot be clearly linked to cost recovery for services provided to aircraft ~~transiting operating over, entering into or exiting from~~ a State's ~~airspace~~ territory would be contrary to the requirement in Article 15 that no charges be imposed solely for the right of aircraft of another Contracting State to enter, transit, or exit the territory of a ~~contracting~~ Contracting State. However, ~~they are~~ characterized or ~~named~~ labelled, a fee that is not related to the cost of providing services to ~~civil aviation, or aircraft and~~ which is levied solely to grant access to airspace, is inconsistent with Article 15. Therefore, any ~~costs~~ fees, dues or charges relating to a permit to access ~~ana~~ a Contracting State's airspace, including the processing cost of permission application, should not be ~~recovered from the airspace user~~ imposed or permitted to be imposed by a Contracting State.

Additional guidance on user charges can be found in ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082), the Manual on Air Navigation Services Economics (Doc 9161), and the Airport Economics Manual (Doc 9562). Doc 9082 has four key charging principles: that ~~c~~ Charges should be non-discriminatory, cost related, transparent, and implemented following consultation with users. Specific services that may be categorized as air navigation services are defined in Appendix 2 of Doc 9082. Doc 9082 is also clear that charges need not be identical for all flights.

2. PUBLICATION OF USER CHARGES

A key component of ICAO's charging principles is transparency. This component is mirrored in Article 15, which requires that Contracting States provide, publish and communicate to ICAO information regarding all user charges imposed for the use of airports and other facilities air navigation services that exist within each Contracting State's airspace/territory.

This requirement means that any and all charges related to the use of airports and other air navigation facilities within a Contracting State's territory must be assessed, published and accordingly communicated to ICAO by that Contracting State.

3. PROCESS TO BRING ARTICLE 15 ISSUES TO ICAO USER CHARGES IMPOSED BY A CONTRACTING STATE TO THE ICAO COUNCIL FOR REVIEW UNDER ARTICLE 15

~~As Members of ICAO, Contracting States cannot release themselves from the provisions of Article 15 (or any other Article) of the Chicago Convention. As signatories of the Convention, Contracting States have committed to abiding by all of the Convention's Articles without exception. Article 15 thus provides for the ICAO Council, upon representation by an interested Contracting State, to "review the charges imposed by another Contracting State for the use of airports and other facilities, and report and make recommendations thereon to for the consideration of the State or States concerned."~~ It should be noted that ~~the Article 15~~ specifically refers to representation by an interested Contracting State only, not by any other party, as further clarified in Doc 9161, paragraph 1.5 of the Manual on Air Navigation Services Economics (Doc 9161).

~~If a Member State (an interested State) represents an issue or concern with another State's charges, Contracting State considers, either through based on the data available via Aero Tariffs, the Aero Tariffs Platform or through its own experience or the experiences of its operators, it should that the charges imposed by another Contracting State for the use of airports and air navigation facilities are inconsistent with Article 15, it may submit a written representation on the issue in writing to the ICAO Council. Taking this step would be without prejudice to that interested Contracting State's ability to address the matter through bilateral channels with the charging other State or through other provisions such as Articles 54 n) and 84 of the Chicago Convention.~~

In raising/making the written representation on the issue to the Council, the interested Contracting State should provide information regarding which specific charges are of concern/the subject of the representation and demonstrate, with support, indicate why it believes such charges deserve scrutiny/warrant a review with respect to their potential inconsistency with Article 15.

~~Once the ICAO Council receives written notification from the interested Member State(s), it should instruct the Air Transport Committee (ATC) to review the charges. In turn, the ATC should request further support from the experts in the Airport Economics Panel (AEP) and Air Navigation Services Economics Panel (ANSEP) and the Air Transport Regulation Panel (ATRP) to undertake the review. The ATRP and AEP/ANSEP would convene a standing sub-group (potentially made up of both panels' working groups on Article 15) to lead the work among their respective panels, and to address potential conflicts of interests between the panels. Should the involved States wish, they should each be able to request the participation of a technical expert in the sub-group.~~

~~The sub-group would work to produce a report for the ATC based on facts gathered and other supporting information from all parties involved. The report, which would be reviewed and amended as appropriate by the Legal Bureau especially with regard to the interpretation of the Convention.~~

~~The sub-group should request, and Contracting States should provide information on the charges in question, including full details justifying the calculation of the charges and the specific services that are tied to each charge. As part of the process, the views of all States concerned should be fully heard.~~

~~Once the sub-group has completed their joint report and it has been reviewed and amended as appropriate by the Legal Bureau, it should submit it back to the ATC, which will then report its conclusions to the Council for a final recommendation. The ICAO Council should set deadlines for each of the steps involved in the process, in order to resolve the issue in a timely manner. Upon receipt of the written representation and in accordance with Article 15, it is proposed that the ICAO Council follows the procedure established in [Doc xxx] in order to report and make recommendations for the consideration of the State or States concerned.~~

Chapter 5

ILLUSTRATIVE SCENARIOS

The illustrative scenarios below showcase examples where Contracting States would be contravening breaching their obligations under Article 15 of the Chicago Convention, were they to undertake the described actions. The list below is not intended to be an exhaustive list of all possible breaches of Article 15. If for any reason, Contracting States are engaged in any of the below actions below, they should immediately act to ensure conformity, in order to align with all the provisions of Article 15. Reversal of such actions could include cessation of discriminatory actions, or the imposition of undue charges on all air carriers.

1. SCENARIO 1: DISCRIMINATORY AND NON-COST BASED AIRPORT and/or AND/OR AIR NAVIGATION CHARGES

Contracting State A imposes higher airport or air navigation charges on aircraft of foreign carriers than for aircraft of its own national carriers. As an example, the country Contracting State A charges aircraft of foreign carriers a fee, but waives or discounts, or otherwise provides incentives for the same charge fee for aircraft of its national carriers. This action by Contracting State A contravenes breaches the national treatment standard uniform conditions principle of Article 15. The Contracting State A must immediately bring parity between aircraft of foreign carriers and those of its national carriers. The State can either waive charges for all carriers aircraft, foreign and national, or impose the same charges on aircraft of its national carriers. This is without prejudice to the State's right to modify charges based on cost differences in the provision of services so long as, in principle, each service is available to all carriers aircraft whether national or foreign at the same charge. For example, as referred to in paragraphs 2.2(e) and 3.3(e) of ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082), airports can legitimately offer cost-based rebates or discounts to a particular aircraft operator (e.g., to encourage the use of a specific technology) as provided in paragraphs 2.2(e) and 3.3(e) of Doc 9082. Such waivers or discounts are should be based on objective criteria and are must be uniformly accessible by to foreign and national carriers aircraft operators alike.

Contracting State B imposes user charges that exceed the costs of the airport and/or air navigation services facilities it provides. In addition, the charges imposed within its territory. The amounts charged do not in any way relate to the costs incurred by Contracting State B subsidize or finance the operations of its national carriers, at times through direct payment to its national carriers. Contracting State B also uses these charges to pre-fund future in connection with the provision of the facilities and operations, without following ICAO's specific guidance on pre-funding as stated in may also have no relation to the use of those facilities by aircraft of other Contracting States. The charges cannot be considered to be cost-related, reasonable and fair, and would therefore breach Contracting State B's obligations under Article 15.8 of Doc 9082 (10th edition). As these actions do not comply with Article 15, Contracting State B must act immediately to bring its user charges in line with ICAO's cost-based principles.

States must provide transparent accounting and cost allocation methodologies to justify user charges. Users have the right to request detailed cost breakdowns and challenge charges the requirement of cost relatedness stemming from Article 15. ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082) provides useful guidance for Contracting States on how to ensure that charges are cost-related, not based on legitimate costs fair and reasonable. It also contains specific guidance regarding pre-funding of an airport or air navigation facility through charges levied on users prior to completion of the facility concerned.

2. SCENARIO 2: DISCRIMINATORY ACCESS TO AIR NAVIGATION SERVICES

Contracting State A provides priority access to its air navigation services to its national ~~airlines~~aircraft or ~~airlines~~aircraft of certain Contracting States ~~whether in exchange for a fee or not~~, while delaying or denying similar services to other foreign ~~airlines, whether in exchange for a fee or not~~aircraft. Contracting State A is ~~violating the provisions of breaching its obligation under Article 15- to ensure that the use by aircraft of other Contracting States of air navigation facilities provided for public use for the safety and expedition of air navigation shall be subject to uniform conditions applicable to the national aircraft of Contracting State A.~~ To correct this action, Contracting State A must provide all ~~airlines~~aircraft (whether foreign or ~~domestic~~national) with similar access to similar services.

3. SCENARIO 3: DISCRIMINATORY ACCESS TO DIFFERENTIATED SERVICES

Contracting State A allows access to certain services to its national ~~carriers~~aircraft operators or to ~~carriers~~aircraft operators from only certain Contracting States. These services could include but are not limited to voice link versus data link ~~ANS~~air navigation facilities and services; preferential routings through its airspace; or, other operational restrictions or conditions on ~~the ability to transit its~~transiting through Contracting State A's airspace. Although ~~the~~ Contracting State ~~can~~may offer differentiated services with differentiated costs, all such services being cost-based must be available and offered under uniform conditions to all ~~carriers~~aircraft operators of every Contracting State operating in Contracting State A's territory that have been granted first freedom access, whether national or foreign, under uniform conditions, in addition to being cost-based. More information. Additional guidance material on charges can be found in Chapter 5.172 and 5.173 of the Manual on Air Navigation Services Economics (Doc 9161-).

4. SCENARIO 4: CONDITIONAL GRANT OR EXERCISE OF OVERFLIGHT TRAFFIC RIGHTS

Contracting State A requires foreign ~~airlines~~aircraft operators to enter ~~into~~commercial arrangementarrangements with its national ~~carrier~~aircraft operator(s) as a pre-condition for the grant or exercise of the right to transit its airspace. The imposition of any such commercial ~~arrangement~~arrangements, whether or not they require ~~payment~~the foreign aircraft operator to make cash payments or to provide other non-cash benefits to the national aircraft operators of Contracting State A, is contrary to Article 15.

Historically, certain Contracting States have required foreign aircraft operators to make payments beyond those that can be justified as user charges under Article 15 and/or to enter into commercial arrangements with their national ~~carriers as a pre-condition to granting~~aircraft operators as a precondition for exercising the right to enter into, transit over, or exit their territories. Examples of such commercial arrangements include, but are not limited to, agreements entailing direct payments to national ~~carriers and non-cost-based overflight charges. Such commercial arrangements conflict with the national treatment standard of Article 15 by aircraft operators. By~~ imposing different chargesfinancial obligations on foreign ~~carriers~~aircraft operators from which national ~~carriers~~aircraft operators are exempt. ~~Such a practice could, in some instances, be at odds, such commercial arrangements conflict with the non-discrimination and uniform condition standard of~~ conditions obligation of Article 15. Such commercial arrangements also violate the Article 15, to the extent a State imposes such requirements differently on carriers based on their nationality. Additionally, such practices would qualify as a pre-requisite for airspace access, which conflicts with the prohibition on charges against the imposition of fees, dues and other charges in respect solely of the right of foreign aircraft to transit a Contracting over, enter into or exit from a Contracting State's airspace territory.

5. SCENARIO 5: “SERVICE” CHARGES AND OTHER UNDEFINED CHARGES

Contracting State A imposes an “administrative fee”. However, Contracting State A does not provide information describing the ~~composition of reason why and for which service or facility~~ this “administrative fee.” ~~has been imposed.~~ Contracting State B ~~charges imposes~~ “service fees” for ~~the provision of~~ air navigation services, but these service fees exceed the costs of the service provided. In both cases, ~~charging the imposition of these such~~ fees would not comply with ~~the requirements of~~ Article 15 ~~and both States would need as~~ Article 15 requires that charges must be for the use of airports and air navigation facilities. ~~to provide comprehensive information detailing the services rendered and their cost basis. The transparency~~ This requirement ~~for such “service charges”~~ applies to all ~~user~~ charges, including those ~~at times dubiously named not clearly specified and variously labelled as~~ “regional development fees”, “security surcharges”, “overflight authorization fees”, “overflight charges”, “transit fees”, “administrative fees”, “permit fees”, “permission fees”, etc. States should more specifically enumerate what specific services are provided in exchange for payment of these charges.

Some Contracting States delegate ~~their the~~ adjudication of their overflight requests to third parties. In such cases, the third party might charge a “service fee” to recover administrative costs ~~borne incurred~~ during the adjudication of overflight requests. Regardless of their administrative set up, Contracting States, or their delegated third parties (when applicable), ~~cannot can neither~~ charge solely for granting access to their airspace nor for the grant of overflight permission, ~~nor hide to foreign aircraft. Even if~~ such charges ~~by listing them are labelled~~ as “administrative fees” to give the impression that such fees are charged to ~~recoup recover~~ costs of managing flight plans. ~~Similarly, they remain charges imposed solely for granting authorization for a flight to operate into, out of or over a~~ Contracting States ~~also cannot require the payment of such “administrative fees” as a precondition for processing overflight requests~~ State’s territory, and are ~~therefore not compliant with Article 15.~~

6. SCENARIO 6: FAILURE TO SUBMIT COMMUNICATE USER CHARGES TO ICAO

Contracting State A levies charges on users of its ~~aviation system~~ airports and air navigation facilities. Contracting State A does not ~~provide information~~ communicate the charges to ICAO ~~on each charge, along with their cost basis, and including~~ related facilities or service(s) ~~rendered for which the charges are imposed~~. Contracting State A is not fully respecting Article 15 of the Chicago Convention, which requires ~~each~~ Contracting States to ~~provide such information~~ publish and communicate to ICAO the charges it imposes or permits to be imposed for the use of its airports and air navigation facilities. Contracting State A must readily ~~submit such~~ communicate information related to user its charges to ICAO for inclusion in the AeroTariffs platform, so that such charges, ~~along with their cost basis,~~ can be accessible to all users other Contracting States.

APPENDIX B

DRAFT STATE LETTER TO CONTRACTING STATES CLARIFYING OBLIGATIONS UNDER ARTICLE 15

Tel.:
DATE
Ref.:

Subject: Clarifications on Contracting States's Obligations Under Article 15

Action required: Contracting States should observe ICAO's policies on charges and base their revision of charges on the principles set forth in the policies

Sir/Madam,

~~On 6 January 2023, I shared~~ have the honour to refer to State letter EC 2/89 – 23/2, dated 6 January 2023, in which I referred to *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services* (Doc 9082) and highlighted the importance for Contracting States to observe ICAO's policies and base any revision of their charges on the principles set forth in the policies.

~~Through this present letter, I wish to inform you that the Secretariat seeks to provide further Council has approved [Doc xxx] which contains additional guidance and materials, including clarifications concerning Contracting States' and illustrative scenarios pertaining to the obligations of Contracting States under Article 15 of the Convention on International Civil Aviation (Chicago, 1944 – "the Chicago Convention").~~

Contracting States have the sovereign right, subject to Article 5 of the Chicago Convention, to decide whether to grant ~~or not to grant first freedom of the air~~ traffic rights to other ~~contracting~~ Contracting States for ~~scheduled~~ international air services. Article 15 ~~obligates contracting States not to impose~~ prohibits each Contracting State from imposing fees, dues or other charges in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory of any aircraft of a ~~contracting~~ Contracting State or persons or property thereon. Article 15 also obligates ~~each Contracting State~~ each Contracting State to ensure that uniform conditions apply to the use, by aircraft of every ~~contracting~~ Contracting State, of all airports and air navigation facilities open to public use within its territory.

Given the obligations stemming from Article 15 of the Chicago Convention, as outlined above, a ~~contracting~~ Contracting State is precluded from conditioning a grant of the first freedom of the air access to its airspace by aircraft of other Contracting States by imposing fees, dues or other charges in any way that would ~~infringe upon~~ breach the ~~uniform condition, national treatment, or cost basis standards prescribed~~ obligations stemming from ~~in~~ Article 15. In other words, while a ~~contracting~~ Contracting State ~~may choose~~ has discretion regarding whether to grant ~~or not to grant first freedom~~ air traffic rights for international air services to another ~~contracting State~~ Contracting State, it may not condition the grant or exercise of those rights on additional ~~non-cost-based~~ charges or other requirements (~~i.e.g.~~, private commercial arrangements between airlines) that would be inconsistent with ~~the uniform condition or national treatment standards. All charges shall~~ Article 15. Similarly, each Contracting State must ensure that its airports and air navigation facilities open to public use by its national aircraft are open under uniform conditions to the aircraft or all other Contracting States.

Article 15 further requires that all charges imposed by Contracting States for the use of airports and air navigation facilities be published and communicated to ICAO.

In this regard, ~~it is clear that the provisions of Article 15 relating to~~ the publication and communication to ICAO ~~should include all of charges are intended to capture ALL such~~ monetary conditions that may be imposed by a ~~contracting~~ Contracting State for the ~~right~~ use of ~~transits~~ airports and air navigation facilities in order to provide for maximum transparency and certainty among ~~contracting~~ Contracting States and operators. ~~One must read the obligation regarding publication and communication in conjunction with the obligation not to impose fees, duties or other charges solely for the right of transit (i.e., fees, duties, or other charges required for exercise of first freedom rights should be published). I wish to encourage all States to consider the clarifications included in this letter and to ensure they meet their obligations under Article 15 of the Chicago Convention.~~

Should ~~a~~ an interested Contracting State encounter user charges imposed by another Contracting State that are inconsistent with the provisions ~~terms~~ of Article 15, that State ~~should~~ may bring such charges to the attention of the ICAO ~~whereby the Council by way of a written representation. The~~ Council will review those charges ~~and then, and~~ report and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned. ~~If a State has undertaken any international obligations inconsistent with the terms of Article 15, they shall take immediate steps to procure its release from the obligation as called for under Article 82 of the Convention.~~

I wish to encourage all Contracting States to consider and implement the guidance material contained in Doc [xxx] which is designed and intended to assist States to better comply with their obligations under Article 15 of the Chicago Convention.

Please accept, Sir/Madam, the assurances of my highest consideration.

Juan Carlos Salazar
Secretary General

APPENDIX C

**DRAFT ICAO COUNCIL PROCESS ~~ON ISSUES OF~~ FOR THE REVIEW OF CHARGES
PURSUANT TO ARTICLE 15 OF THE CONVENTION ON INTERNATIONAL CIVIL
AVIATION**

If ~~a Member State (an~~ interested State) ~~represents an issue or concern with another State's charges~~ Contracting State considers, either ~~through~~ based on the data available via ~~Aero-Tariffs~~ the AeroTariffs Platform or through its own experience or the experiences of its operators, ~~it should that the charges imposed by another Contracting State for the use of its airports or air navigation facilities are inconsistent with Article 15 of the Chicago Convention, it may~~ submit a written representation on the issue ~~in writing~~ to the ICAO Council. Taking this step would be without prejudice to that ~~interested Contracting State's ability to address the matter through bilateral channels with the~~ charging other State ~~or through other provisions such as Articles 54 n) and 84 of the Chicago Convention.~~

In ~~raising~~ making the written representation to the Council ~~the issue~~, the interested Contracting State should provide information regarding which specific charges are of ~~the subject of the representation concern~~ and ~~demonstrate, with support, indicate~~ why it believes such charges ~~deserve scrutiny~~ warrant a review with respect to their potential inconsistency with Article 15.

Once the ICAO Council receives ~~such~~ written ~~notification~~ representation from ~~the an~~ interested ~~Member~~ Contracting State(s), it should instruct the Air Transport Committee (ATC) to review the charges. In turn, the ATC should request further support from the experts in the Airport Economics Panel (AEP) and Air Navigation Services Economics Panel (ANSEP) and the Air Transport Regulation Panel (ATRP) to undertake the review. The ATRP and AEP-ANSEP would convene a standing sub-group (potentially made up of both ~~panels' working groups~~ Panels' respective Working Groups on Article 15) to lead the work among their respective ~~panels~~ Panels, and to address potential conflicts of interests between the ~~panels~~ Panels. Should the involved States wish, they should each be able to request the participation of a technical expert in the sub-group.

The sub-group would work to produce a report for the ATC based on facts gathered and other supporting information from all ~~parties involved~~ States concerned. The report, ~~which~~ would be reviewed and amended as appropriate by the Legal ~~Affairs and External Relations~~ Bureau especially with regard to the interpretation of the ~~Chicago~~ Convention.

The sub-group should request, and Contracting States should provide information on the charges in question, including full details justifying the calculation of the charges and the specific services that are tied to each charge. As part of the process, the views of all States concerned should be fully heard.

Once the sub-group has completed ~~their joint~~ its report and it has been reviewed and amended as appropriate by the Legal ~~Affairs and External Relations~~ Bureau, ~~the sub-group~~ should submit it back to the ATC, which will then report its ~~review and~~ conclusions to the Council ~~for a final to consider for its report and recommendation~~ to the State or States concerned. The ICAO Council should set deadlines for each of the steps involved in the process, in order to resolve the issue in a timely manner.