

**CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN :
DÉFIS ET PROMESSES DE LA LIBÉRALISATION**

Montréal, 24 – 29 mars 2003

Point 1 : Aperçu préliminaire

1.2 : Aspects de la libéralisation liés à la sécurité et à la sûreté

ASPECTS DE LA LIBÉRALISATION LIÉS À LA SÉCURITÉ

(Note présentée par les États suivants : Albanie, **Allemagne**, Arménie, **Autriche**, Azerbaïdjan, **Belgique**, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, **Danemark**, **Espagne**, Estonie, **Finlande**, **France**, **Grèce**, Hongrie, **Irlande**, Islande, **Italie**, L'ex-République yougoslave de Macédoine, Lettonie, Lituanie, **Luxembourg**, Malte, Moldova, Monaco, Norvège, **Pays-Bas**, Pologne, **Portugal**, Serbie-Monténégro, République slovaque, République tchèque, Roumanie, **Royaume-Uni**, Slovénie, **Suède**, Suisse, Turquie, Ukraine.)²

NOTE D'INFORMATION

SOMMAIRE

La présente note expose pour information et examen par la Conférence certaines questions essentielles qui doivent être prises en compte lors de la discussion des aspects sécurité de la libéralisation prenant en compte notamment la relation entre la propriété et le contrôle des compagnies aériennes et la sécurité. Elle devrait être complétée par la lecture de la note de travail européenne (CEAC et UE) sur la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens.

¹ La version en français a été fournie par la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC)

² Les 15 États membres de l'Union européenne apparaissent en gras.

1. LA RELATION ENTRE PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE ET SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ

1.1 Les consommateurs de services aériens devraient pouvoir tirer avantage de la libéralisation en bénéficiant de tarifs moins élevés et d'un plus grand choix et d'une diversité de services. Mais le démantèlement des restrictions en matière de propriété et de contrôle signifierait la réduction ou la disparition du lien entre une compagnie aérienne et l'état nation unique sur lequel est fondé le système bilatéral. Pendant plus de cinquante ans le contrôle réglementaire des transporteurs aériens au sein d'un état nation a constitué une planche essentielle du système mondial de sécurité aérienne. Un défi important sur lequel les partisans du changement doivent se pencher est le suivant : comment recueillir les avantages d'une plus grande libéralisation sans compromettre pour autant la sécurité d'exploitation des aéronefs.

1.2 La Convention de Chicago exige qu'un exploitant soit titulaire d'un seul certificat de transporteur aérien (AOC), délivré par l'État dans lequel l'exploitant a son siège principal d'exploitation.³ Cette exigence permet de garantir l'application d'une seule série de règlements sur la sécurité, et encourage la formulation et l'exploitation d'un système cohérent de gestion de la sécurité. La supervision de la sécurité de cet AOC par un État garantit une définition claire des responsabilités et des obligations, fournissant ainsi à d'autres États l'assurance nécessaire de pouvoir obliger un État spécifique à rendre des comptes dans le cas où ils auraient des craintes au sujet de la sécurité d'exploitation d'un transporteur étranger.

1.3 Au sein de la Communauté européenne, où les accords bilatéraux entre États membres ont été abolis, le droit aérien continue à refléter les normes internationales. C'est ainsi que le Règlement n° 2407/92 du Conseil exige que la délivrance et la validité d'une licence d'exploitation soient subordonnées à la détention d'un certificat de transporteur aérien en cours de validité conforme au règlement pertinent du Conseil ou, en attendant l'entrée en vigueur d'un tel règlement, les réglementations nationales.⁴ Puisque tous les États de l'UE sont signataires de la Convention de Chicago, de telles réglementations nationales devraient répondre aux normes de l'OACI.

1.4 Par ailleurs, le Règlement 2407/92 stipule qu'un État membre ne doit délivrer de licence d'exploitation.⁵ à une entreprise que si son principal établissement et, le cas échéant, son siège, sont situés dans cet État membre. Cela permet à un État membre de contester la délivrance d'une licence d'exploitation et d'un AOC par un autre État membre dans le cas où l'exploitant en question semblerait vouloir principalement exploiter à partir du premier État membre et au sujet duquel le premier État membre a de sérieuses préoccupations en matière de sécurité.

1.5 Ainsi le « lien » traditionnel de propriété et contrôle entre compagnies aériennes et États individuels à la fois reflète et renforce le système international de réglementation de la sécurité. Ce système repose sur l'interdépendance mutuelle, suivant laquelle tous les États signent la Convention de

³ L'Annexe 6 à la Convention de Chicago stipule que « L'exploitant ne pourra assurer des vols de transport commerciaux que s'il détient un permis d'exploitation aérienne ou un document équivalent en état de validité émis par l'État de l'exploitant ». L'État de l'exploitant est défini comme « L'État où l'exploitant a son siège principal d'exploitation ou, à défaut, sa résidence permanente ». Le terme « siège principal d'exploitation » n'est pas défini.

⁴ 2407 entend par certificat de transporteur aérien (AOC) un document délivré à une entreprise ou à un groupe d'entreprises par les autorités compétentes des États membres attestant que le transporteur aérien concerné possède les capacités professionnelles et l'organisation pour assurer l'exploitation d'aéronefs en toute sécurité en vue des activités de transport aérien qui y sont mentionnées.

⁵ Une licence d'exploitation signifie « un document délivré par l'État membre compétent à une entreprise l'autorisant à effectuer, à titre onéreux, le transport aérien de passagers, de courrier et/ou de fret selon les mentions figurant dans la licence ».

Chicago et entreprennent de se conformer aux annexes à cette Convention fixant des normes minimales pour l'exploitation des aéronefs en toute sécurité. Les États signataires sont tenus d'accepter les certificats délivrés par d'autres signataires et de permettre à leurs aéronefs et exploitants d'accéder à leur espace aérien et leurs aéroports en se fondant sur l'hypothèse que des normes égales à ces normes minimales ou excédant celles-ci ont été respectées. Dans le cas où ces normes ne seraient pas respectées, les États peuvent refuser l'accès.

1.6 Ce système a permis que les « pavillons de complaisance » ne se développent pas de manière très prononcée dans le secteur aéronautique, par rapport à l'expérience maritime. Toutefois, la libéralisation totale d'arrangements commerciaux s'accommoderait moins bien d'une réglementation nationale sur la sécurité, et la question se pose de savoir si la libéralisation économique pourrait compromettre ou affaiblir la supervision de la sécurité.

2. PROTECTIONS EXISTANTES

2.1 Une des faiblesses du système de Chicago était, jusqu'au milieu des années 90, que l'OACI ne veillait pas à l'application de ses normes par des États particuliers. À titre individuel, les États ont plutôt utilisé comme outil de contrôle, à un degré plus ou moins important, les accords de services aériens bilatéraux, en exigeant par exemple des compagnies aériennes non-communautaires qui souhaitent bénéficier de droits de trafic qu'elles fassent une demande de permis, laquelle requiert qu'elles fournissent la preuve de la détention d'un AOC en état de validité. Certains États, notamment les États-Unis, sont encore plus exigeants et demandent aux transporteurs étrangers d'obtenir l'approbation spécifique selon laquelle leurs AOC répondent aux normes minimales de l'OACI (au moyen de l'octroi de dénommés « certificats d'exploitants aériens étrangers »). Les accords de services aériens peuvent également inclure des clauses de sécurité, prévoyant des discussions structurées, des vérifications de sécurité réciproques et d'autres actions liées à la sécurité. Suite à l'élaboration par la CEAC d'un modèle de clause bilatérale type sur la sécurité, une résolution du Conseil de l'OACI en juin 2001 a recommandé un modèle de clause de sécurité à inclure dans tous les accords de services aériens.

2.2 Le programme SAFA fournit une protection supplémentaire en établissant des vérifications systématiques sur l'aire de trafic permettant d'identifier toute non-conformité avec les normes de l'OACI, de partager l'information et de prendre une action concertée lorsque des compagnies aériennes ou des pays particuliers donnent lieu à des craintes.

2.3 Le système OACI a été renforcé ces dernières années au moyen du développement d'un programme d'audits OACI, au départ volontaire, mais depuis 1999 effectivement obligatoire. Le programme d'audit établit la conformité ou non des États aux exigences prévues dans les parties pertinentes de la Convention de Chicago et de ses annexes spécifiques, et exige que des plans d'action soient dressés là où des manquements ont été constatés. Les rapports sommaires des constatations des audits et les plans d'action sont mis à la disposition de tous les autres membres de l'OACI. Seule une poignée d'États n'a toujours pas été auditée ; des plans d'action ont été exigés de la vaste majorité des États. Bien que les audits n'évaluent pas la sécurité des exploitants individuels, le programme a élevé le niveau de conformité aux normes minimales de l'OACI et a apporté à tous les États des preuves solides et objectives qui leur permettent d'apprécier si les AOC ont été correctement délivrés aux exploitants étrangers et si leur surveillance a été effectuée de manière adéquate par l'autorité de tutelle.

3. LIBÉRALISATION BILATÉRALE

3.1 Malgré ces améliorations, la libéralisation des règles d'accès au marché et/ou de propriété et contrôle conduira à la multiplication par les compagnies aériennes du nombre d'États dans lesquels ils opèrent ou ont leur siège principal d'exploitation, ou conduira les compagnies aériennes à exploiter principalement hors de l'État dans lequel sont situés leur siège social et/ou dans lequel sont situés les propriétaires. Cela laisse entendre que le système OACI de supervision d'un seul État destiné à garantir la sécurité d'exploitation pourrait être confronté de plus en plus à des défis pratiques.⁶

3.2 Là où un système bilatéral continue à être opérant, l'inclusion de clauses de sécurité effectives dans un accord de ciel ouvert constitue une première garantie, relativement sans ambiguïté. Là où l'accord couvre les compagnies aériennes qui disposent d'« antennes » opérationnelles éloignées, il peut être nécessaire de convenir d'arrangements complémentaires, afin de garantir à la fois l'inspection satisfaisante de l'aéronef et des facilités de maintenance et la supervision des questions opérationnelles et de personnel (p.ex. l'application d'un système cohérent de gestion de la sécurité). Par exemple, si un État CEAC et la Nouvelle-Zélande devaient s'entendre sur une véritable libéralisation totale, les compagnies aériennes de Nouvelle-Zélande ayant le potentiel d'exploiter des services au sein de l'État CEAC, les arrangements pourraient incorporer une ou plusieurs des possibilités suivantes :

- a) L'aéronef pertinent retourne régulièrement en Nouvelle-Zélande, permettant à l'autorité domestique d'effectuer une inspection effective ;
- b) Les autorités de réglementation de la sécurité de Nouvelle-Zélande établissent une antenne dans l'État CEAC, et/ou envoient des inspecteurs sur une base régulière ;
- c) La Nouvelle-Zélande « passe un contrat » avec les autorités de réglementation de l'État CEAC afin qu'elles assurent l'inspection de sécurité des opérations pertinentes ;
- d) La Nouvelle-Zélande « passe un contrat » avec un pays tiers ou une instance commerciale acceptable à un État CEAC afin qu'il/elle assure les inspections de sécurité.

Aucun de ces arrangements n'enlèverait à la Nouvelle-Zélande la responsabilité ou l'obligation de rendre des comptes en matière de réglementation et de supervision de la sécurité; ils n'exigeraient pas nécessairement non plus un assouplissement des règles de propriété et de contrôle. Il existe néanmoins un autre arrangement possible, qui demanderait un assouplissement des règles de propriété et de contrôle existantes (bien qu'il imposerait une nouvelle contrainte à la normalisation de l'industrie);

- e) il pourrait être demandé à Air New Zealand de créer une compagnie auxiliaire dans un État CEAC, 'Air New Zealand (x) Limited', dont le siège principal d'exploitation est situé dans l'État CEAC et exploitant en tant que compagnie aérienne distincte assujettie à la réglementation de sécurité de l'État CEAC.

⁶ Si les règles de propriété et de contrôle étaient libéralisées un argument pourrait être, par exemple, le suivant : l'acquisition d'un transporteur basé dans la Communauté par un transporteur d'Extrême-Orient n'aurait aucun effet sur la supervision de la sécurité du transporteur communautaire, tant que ce dernier continue à exploiter en tant que compagnie aérienne séparée. Dans ce cas, la compagnie aérienne continuerait à obtenir son AOC de l'État communautaire dans lequel elle est basée, ce dernier étant également son autorité de réglementation. À l'autre extrême, toutefois, si un transporteur d'Extrême-Orient devait établir une nouvelle opération au sein de l'Europe en tant que partie intégrante de ses activités globales, l'Europe pourrait bien ne pas être le siège principal d'exploitation du transporteur, et l'AOC et la supervision de la sécurité seraient de la responsabilité de l'État d'Extrême-Orient. Entre les deux, il peut exister une variété d'arrangements.

4. LIBÉRALISATION RÉGIONALE

4.1 Au sein de la Communauté, où la libéralisation s'est effectuée sur une base régionale, la situation géographique relativement compacte du marché unique a permis jusqu'ici de continuer à s'appuyer sur la supervision d'un État unique. Par exemple, bien que Ryanair (une compagnie immatriculée en Irlande) exploite une proportion importante de ses services au sein ou à partir du Royaume-Uni, les autorités irlandaises maintiennent la supervision effective de la sécurité en combinant (a) et (b) ci-dessus.

4.2 Toutefois, plus les opérations s'éloignent de leur « État domestique », plus il devient difficile de maintenir cette supervision. À l'avenir, l'Agence européenne de sécurité de l'aviation (EASA) devrait fournir les moyens d'harmoniser et de rendre exécutoires des normes de sécurité à l'échelle de l'Europe qui soient acceptables à tous les pays participants, mais les propositions à l'intention de l'EASA ne définissent pas encore ni les exigences essentielles de sécurité ni les détails concernant la réglementation des exploitants, et il n'existe pas actuellement d'initiatives pour remplacer les AOC nationaux par des AOC applicables à l'échelle de l'Europe.⁷

4.3 Dans le cas où l'UE et les États-Unis devraient former une Zone transatlantique aéronautique commune de nouvelles questions se poseraient. Un mécanisme effectif serait nécessaire pour traiter les questions de sécurité, permettant que des actions correctives soient promptement mises en œuvre là où elles s'imposent. Étant donné les ressources des deux parties, les traditions communes en matière d'équipements et de sécurité, et les travaux exhaustifs sur l'harmonisation que les autorités de sécurité respectives ont déjà effectués, ceci ne devrait pas poser de problèmes insurmontables. À l'avenir l'EASA serait le point focal de la participation européenne à un tel mécanisme. Le choix des arrangements qui seraient permis, parmi ceux présentés dans le paragraphe 12, reste encore à déterminer, mais il se peut que les États-Unis préfèrent l'établissement de compagnies aériennes auxiliaires qui soit assujetties à leur supervision réglementaire.

5. LIBÉRALISATION MONDIALE

5.1 À mesure que nous allons vers une industrie aéronautique mondiale normalisée, il pourra être nécessaire de trouver une solution qui ait une plus grande portée. Une solution possible pourrait être une sorte d'AOC international ou régional, mais cela suppose une instance réglementaire de sécurité internationale ou régionale qui soit dotée de suffisamment de pouvoirs et de responsabilités pour fournir des niveaux de supervision de la sécurité équivalents à ceux qui sont fournis par des États individuels. Même l'EASA, comme la proposition actuelle l'affirme, n'affecte pas les obligations des États membres de l'UE aux termes de la Convention de Chicago – les États membres délégueront certaines fonctions à l'EASA, mais conserveront leurs responsabilités formelles au sein de l'OACI. Il est très improbable que l'OACI veuille ou puisse assumer un tel rôle, et des questions difficiles se poseraient relatives à l'obligation comptable. Même si de tels changements étaient souhaitables, ils demanderaient que des changements majeurs soient apportés à la Convention de Chicago, ce qui prendrait des années à mener à bien. Dans l'avenir prévisible, la responsabilité en matière de supervision de la sécurité continuera à reposer, en dernier ressort, sur l'état nation.

⁷ Il n'y a pas d'indication actuellement laissant entendre que le droit communautaire s'écartera du lien entre les exploitants et un AOC unique délivré par l'État membre dans lequel est situé le siège principal d'exploitation de l'exploitant. Le projet de Règlement du Conseil sur la sécurité des exploitants ("UE-OPS") fait toujours l'objet de discussions, mais exige des exploitants dont le siège principal d'exploitation et le siège social, le cas échéant, sont situés dans un État membre de se faire délivrer un AOC par l'autorité compétente de cet État. Bien que le projet envisage la possibilité pour un exploitant de faire immatriculer des aéronefs dans différents États membres, il exige que « des arrangements appropriés soient pris pour veiller à ce que la supervision de la sécurité soit conduite de manière centrale par l'Autorité qui délivre l'AOC ».

5.2 Une approche alternative pourrait se situer au niveau du renforcement du lien du siège principal d'exploitation entre une compagnie aérienne et l'État qui délivre son AOC. Ceci soulève, en revanche, un certain nombre de difficultés. Premièrement, le terme « siège principal d'exploitation » n'est défini ni à l'OACI ni dans le droit Communautaire. Par conséquent, le siège principal d'exploitation d'un exploitant peut être difficile à localiser dans le cas où une compagnie aérienne exploiterait dans plusieurs États différents. Des problèmes se sont déjà produits pour s'entendre sur l'interprétation des cas où des compagnies aériennes exploitent principalement à l'extérieur de l'État dans lequel se trouvent leurs sièges sociaux et leurs propriétaires. Il est important de s'assurer que dans un environnement mondial libéralisé, tous les transporteurs aériens commerciaux sont correctement supervisés par des autorités de réglementation comptables.

5.3 Plus tous les exploitants dans un marché libéralisé s'emploient à respecter une série de règlements de sécurité semblables, dont la démonstration est faite qu'ils s'y conforment, plus la confiance publique dans la sécurité de ce marché se renforcera. Les règlements de sécurité connaissent une harmonisation croissante au sein de l'Europe et entre l'Europe et les États-Unis, les normes européennes et américaines formant petit-à-petit une base pour des réglementations nationales dans le monde entier. L'EASA fournira un moyen de mettre en œuvre des normes plus élevées au sein de l'Europe, et le programme d'audit de l'OACI devrait progressivement garantir la mise en œuvre d'au moins des normes internationales minimales ailleurs.