

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

Montréal, 24 – 29 mars 2003

**PROJET DE RAPPORT SUR LES POINTS 2 ET 2.1
DE L'ORDRE DU JOUR**

(10 pages)

G:\ATConf.05\ATConf.05.wp.105.fr\ATConf.05.wp.105.fr.doc

Point 2 : Examen des questions clés de réglementation dans le cadre de la libéralisation

2.1 Documentation

Le **Secrétariat** (WP/22 — **note d'information**) présente un projet de révision du *Manuel de la réglementation du transport aérien international* (Doc 9626) à titre de référence pour les questions à examiner dans le cadre du point 2 de l'ordre du jour.

Point 2 : Examen des questions clés de réglementation dans le cadre de la libéralisation
2.1 : Propriété et contrôle des transporteurs aériens

2.1.1 Documentation

Le **Secrétariat** (WP/7) passe en revue les initiatives visant à employer un critère différent des critères traditionnels de propriété et de contrôle des transporteurs aériens pour l'accès aux marchés et examine des questions et des options de politique sur la libéralisation de la propriété et du contrôle. Il propose un nouveau critère optionnel pour l'utilisation de l'accès aux marchés par les compagnies aériennes (outre les options, déjà entérinées par l'OACI, de «communauté d'intérêts» et de propriété par un groupe prédéfini), critère qui est fondé sur le principal établissement et sur le contrôle réglementaire effectif par l'État désignateur. Les conclusions et la recommandation adressées aux États et à l'OACI ont pour but de faciliter l'application d'arrangements plus souples par les États qui souhaitent libéraliser, tout en protégeant la position de tous les États et en faisant en sorte que la sécurité et la sûreté soient non seulement maintenues, mais renforcées.

La **Barbade** (WP/48) décrit la situation difficile dans laquelle se trouvent les compagnies aériennes des pays en développement ainsi que leurs besoins d'investissements étrangers. Pour faire avancer la libéralisation déjà entreprise dans le cadre du principe de la «communauté d'intérêts» pour les États en développement, elle suggère que l'on relâche les règles de propriété «substantielle» de manière à autoriser les compagnies aériennes dont au moins 25 % du capital sont détenus par des ressortissants de l'État désignateur.

Notant les changements qui se sont produits dans les réglementations des États contractants en matière de transport aérien international, ainsi que les expériences accumulées dans ce secteur, **Cuba** (WP/52) estime que les nouvelles propositions du Secrétariat contribueront à faire évoluer le transport aérien international de manière sûre, ordonnée, progressive et efficace.

Le **Pakistan** (WP/57) considère que les critères de propriété et de contrôle nationaux pourraient être appliqués de façon plus souple dans les accords bilatéraux existants, au cas par cas, sans changement excessif risquant de conduire à des «pavillons de complaisance».

La **République de Corée** (WP/101) considère que les critères de propriété et de contrôle nationaux sont plus appropriés pour le cadre bilatéral du transport aérien, tandis que le critère du principal établissement conviendrait davantage dans les cadres régionaux. Même si les critères du principal établissement comportent des sauvegardes pour répondre aux préoccupations concernant les tiers «profiteurs» ainsi que la sécurité et la sûreté, le risque de voir des tiers «profiteurs» demeure dans le cas où un État membre d'une région conclut un accord bilatéral contenant ce critère avec un État de l'extérieur de la région.

Singapour (WP/39) souligne l'importance d'une approche ouverte et consultative de la part des États pour que leurs préoccupations particulières soient comprises et que des solutions soient dégagées. Une telle approche ouvrira la voie aux États pour trouver un

terrain d'entente commun pour adapter les cadres existants à la libéralisation, sans compromettre leurs intérêts.

Les **États-Unis** (WP/96) notent que, dans tout nouveau régime où les règles traditionnelles concernant la propriété et le contrôle des compagnies aériennes sont modifiées, il faut que la responsabilité et la chaîne de commandement concernant la supervision de la sécurité et de la sûreté demeurent clairement définies. Il doit y avoir un point de contact clair pour la sécurité et la sûreté, qui, dans presque tous les cas, sera l'État de l'exploitant, indépendamment de la mesure dans laquelle il a délégué à d'autres l'exécution de ses responsabilités.

Les **membres de la Commission arabe de l'aviation civile (CAAC)** (WP/65) expliquent les raisons pour lesquelles ils sont favorables à la libéralisation graduelle des critères traditionnels de propriété et de contrôle pour le transport non régulier de passagers et de fret ainsi qu'à l'adoption du principe de la libéralisation de la propriété et du contrôle pour le transport aérien régulier au niveau de groupements régionaux tout en conservant le régime traditionnel avec les autres parties.

L'UE, la CEAC et leurs États membres (WP/84) considèrent que l'on pourrait répondre à la situation économique de nombreuses compagnies aériennes, à la nécessité de rendre les ressources financières internationales plus accessibles à l'aviation et au désir de l'industrie du transport aérien de disposer de la même liberté commerciale que d'autres secteurs de l'économie en suivant trois principes clés : 1) les États doivent s'efforcer d'accéder aux souhaits des autres États désireux de libéraliser les conditions de propriété et de contrôle unilatéralement ou dans le cadre d'un groupe d'États qui partagent les mêmes idées; 2) sous réserve d'avoir les garanties appropriées quant à la sécurité, on devrait envisager la désignation de compagnies basées dans un pays tiers; 3) les États membres de l'OACI devraient élaborer une approche commune de la libéralisation des conditions de propriété et de contrôle tout en veillant à la préservation de normes élevées de sécurité de l'aviation.

Les membres de la CLAC (WP/99) constatent que, même si l'on a beaucoup débattu de la libéralisation de la propriété et du contrôle, on n'a pas encore trouvé de solution acceptable pour la majorité des États. Il faut accorder une attention particulière aux préoccupations concernant notamment le risque de voir apparaître des «drapeaux de complaisance», la détérioration des normes de sécurité et de sûreté, le risque possible de fuite de capitaux, les incidences sociales, les impératifs d'urgence nationale et de maintien du service et, à long terme, les effets anticoncurrentiels de la concentration de l'industrie.

Cinquante-trois États africains (WP/80) examinent des questions et des options de principes sur la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens présentées par le Secrétariat et appuient l'adoption du modèle de clause proposé sur la désignation et l'autorisation des compagnies aériennes sous réserve que les États énoncent dans leurs lois et règlements les éléments justificatifs du «principal établissement» et du «contrôle réglementaire effectif».

L'**Association du transport aérien international (IATA)** (WP/26) préconise quatre étapes pour libéraliser la propriété et le contrôle des compagnies aériennes : 1) établir une distinction entre le contrôle commercial qui découle de la propriété et le contrôle sous forme de réglementation exercé par les autorisés qui émettent les permis d'exploitation; 2) éliminer les restrictions concernant la propriété; 3) faire en sorte que le contrôle réglementaire demeure sous la responsabilité de l'État ou des États désignateur(s); 4) pourvoir au contrôle de la sécurité et de la sûreté par l'adoption et l'application des clauses types OACI/CEAC pertinentes. L'**Association internationale de charter aérien (IACA)** (WP/33) appuie cette position de l'IATA sur la propriété et le contrôle.

La **Fédération internationale des ouvriers du transport (FIOT)** (WP/75) doute que la libéralisation des critères de propriété et de contrôle effectif nationaux ait les effets bénéfiques que font valoir ses tenants et elle estime que cette action conduirait aux «pavillons de complaisance» que connaît le secteur maritime. La FIOT recommande que l'on maintienne les critères de propriété et de contrôle nationaux dans l'intérêt de la stabilité, de la fiabilité et de la sécurité économique du transport aérien, que les États conservent des outils réglementaires efficaces pour garantir la dimension d'intérêt public du transport aérien et que l'OACI dégage les mesures qui permettraient de prévenir la sous-enchère en matière de sécurité et de sûreté.

La **Fédération internationale des associations de pilotes de ligne (IFALPA)** (WP/34 — **note d'information**) considère que les propositions de changement des critères de propriété et de contrôle ne prennent pas en compte les implications en matière sociale et d'emploi et qu'il faut préserver la règle générale selon laquelle une compagnie aérienne désignée doit être possédée de façon substantielle et contrôlée de façon effective par un ressortissant du pays désignataire, car cette règle constitue une protection essentielle contre l'utilisation de «pavillons de complaisance» qui porterait atteinte aux normes sociales et aux normes d'emploi.

L'**Association latino-américaine de droit aérien et spatial (ALADA)** (WP/71 — **note d'information**) considère que le relâchement de la notion traditionnelle de propriété substantielle et de contrôle effectif des compagnies aériennes pour permettre les investissements étrangers doit être soumis aux critères législatifs de chaque pays, et que la responsabilité de l'État où est exploitée la compagnie doit être maintenue.

2.1.2 **Délibérations**

2.1.2.1 La question de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens est considérée comme une question clé pour la Conférence. Assouplir les critères d'utilisation de l'accès aux marchés pourrait avoir des effets bénéfiques en ce que cela pourrait par exemple donner aux transporteurs un plus large accès aux marchés des capitaux, réduire leur recours au soutien financier des gouvernements, permettre aux compagnies de mettre en place des réseaux plus étendus au moyen de fusions et d'acquisitions, et améliorer la santé de l'industrie, l'efficacité et la concurrence dans le transport aérien international. Il est cependant souligné qu'assouplir ces critères présente aussi certains risques, notamment l'apparition de «profiteurs» (cas où une compagnie d'un tiers utilise des droits de trafic bilatéraux que son gouvernement n'a pas), la concentration de l'industrie susceptible de se traduire par des actions anticoncurrentielles contre les compagnies plus petites, l'apparition de «pavillons de complaisance», la dégradation de la sécurité et de la sûreté, l'abaissement des normes sociales et une diminution de la protection des

personnels. Il faut donc prévoir des sauvegardes adéquates dans le processus de libéralisation. Comme pour la libéralisation en général, il y a un large appui à un changement graduel, progressif et ordonné concernant la propriété et le contrôle des transporteurs aériens.

2.1.2.2 Dans le même temps, un certain nombre d'États préconisent de conserver les critères traditionnels de propriété et de contrôle nationaux, particulièrement dans les accords bilatéraux sur les services aériens, afin de prendre en compte les disparités des économies, des marchés et de la compétitivité des compagnies aériennes des partenaires de l'accord et afin de garantir la réciprocité. Il est fait observer qu'au fil des ans, il y a eu des cas d'accords mutuels entre partenaires bilatéraux pour employer des critères de propriété et de contrôle différents ou ne pas prévoir de critères précis à ce sujet, au cas par cas.

2.1.2.3 Au niveau régional, il y a un appui de la libéralisation graduelle de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens, par exemple en appliquant des critères libéralisés tels que ceux de la «communauté d'intérêts» à l'intérieur de la région tout en conservant les critères traditionnels dans les accords bilatéraux avec les tiers. En même temps, des États de plusieurs régions préconisent les critères proposés de principal établissement et de contrôle réglementaire effectif, qui sont un progrès par rapport au concept de «communauté d'intérêts» en ce qu'ils facilitent l'accès à des capitaux supplémentaires qui ne sont pas disponibles dans la région. Un accord plurilatéral prévoit le principal établissement et le contrôle effectif sans critère de propriété. De petits États insulaires sans compagnie aérienne sont favorables à des critères élargis comme moyen d'attirer les services de compagnies étrangères ou d'attirer des capitaux s'ils décidaient de créer une compagnie à l'avenir.

2.1.2.4 Étant donné la grande divergence des usages et le nombre de mécanismes différents qui existent aux niveaux bilatéral et régional, il serait probablement irréaliste de prescrire des critères détaillés. Par exemple, les critères proposés de principal établissement et de contrôle réglementé effectif par l'État désignateur ne prennent pas en compte les fusions de compagnies. Ce qu'il faut, c'est une approche souple et volontaire qui permette à chaque État de choisir le type de propriété et de contrôle des transporteurs aériens qui répond à ses besoins, tout en acceptant qu'un partenaire d'un accord sur les services aériens puisse faire un choix différent. L'élément clé est d'autoriser des services par un transporteur désigné qui emploie des critères différents, ou complémentaires, tant que la sécurité et la sûreté sont préservées. Cela permettrait aux États qui souhaitent libéraliser la propriété et le contrôle des compagnies aériennes de le faire pendant que les États qui préfèrent les critères traditionnels les conserveraient.

2.1.2.5 Vu la gamme d'options dont on dispose maintenant, qu'elles correspondent à l'usage des États au long des ans ou qu'elles aient été adoptées précédemment par l'OACI, l'utilisation du modèle de clause proposé dans la note du Secrétariat devrait être laissée à la discrétion de chacun et être considérée comme une option parmi plusieurs autres.

2.1.2.6 Comme la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens pourrait se voir imprimer un nouvel élan parmi des États animés des mêmes idées, la proposition du Secrétariat relative à un mécanisme pratique pour faciliter la libéralisation est considérée comme utile, sous réserve de quelques modifications.

2.1.2.7 Pour donner effet à son examen de ce point, la Conférence parvient aux conclusions suivantes, et elle propose l'adoption d'un projet de modèle de clause et d'une recommandation.

2.1.3 Conclusions

2.1.3.1 Sur la base de la documentation et de ses délibérations au titre du point 2.1 de l'ordre du jour, la Conférence conclut ce qui suit :

- a) L'accroissement et l'ampleur de la libéralisation, de la privatisation et de la mondialisation requièrent que l'on modernise la réglementation concernant les conditions de désignation et d'autorisation des transporteurs aériens pour permettre aux transporteurs de s'adapter à un environnement dynamique. Même s'il y a des préoccupations à prendre en compte, il y aurait des avantages à libéraliser les dispositions sur la propriété et le contrôle des transporteurs aériens. L'expérience passée a montré que la libéralisation de la propriété et du contrôle peut se faire sans entrer en conflit avec les obligations des parties à la Convention de Chicago et sans altérer la nature du transport aérien international.
- b) Il y a un vaste appui des États pour la libéralisation, sous une forme ou sous une autre, des dispositions qui régissent la désignation et l'autorisation des transporteurs aériens. Les approches varient considérablement, allant d'un élargissement substantiel des dispositions au-delà de la propriété et du contrôle nationaux à brève échéance, à un changement limité pour le moment à certains types d'activités (p. ex. les services non réguliers ou le fret), à l'application à l'intérieur de certaines régions géographiques ou simplement à l'examen au cas par cas, en passant par une réduction graduelle de la propriété nationale dans des proportions spécifiées.
- c) Il y a un besoin corrélatif de souplesse dans les arrangements complémentaires connexes pour permettre à tous les États de suivre l'approche de leur choix à leur propre rythme tout en prenant en compte les approches choisies par les autres.
- d) Quels que soient la forme et le rythme de la libéralisation, les conditions de désignation et d'autorisation des transporteurs aériens devraient faire en sorte que la sécurité et la sûreté demeurent primordiales, et que l'on établisse des lignes de responsabilité et une imputabilité claires concernant la sécurité et la sûreté pour les parties prenantes à des arrangements libéralisés.
- e) En libéralisant les conditions de désignation et d'autorisation des transporteurs aériens, les États devraient veiller à ce que les conséquences économiques et sociales, y compris les préoccupations des salariés, soient bien prises en compte, et à ce qu'il soit pleinement tenu compte des autres risques possibles liés aux investissements étrangers (p. ex. fuite des capitaux, incertitude quant au maintien du service).
- f) La proposition de disposition présentée par le Secrétariat puis modifiée qui figure au paragraphe 2.1.3.2 ci-après constitue une option pratique pour les États qui souhaitent libéraliser les dispositions relatives à la désignation et à l'autorisation des transporteurs dans leurs accords sur les services aériens. Venant en complément d'autres options déjà élaborées par l'OACI (y compris celle de la «communauté d'intérêts»), elle faciliterait la réalisation par les États de l'objectif général de libéralisation progressive de la réglementation et elle y contribuerait. Même si c'est à chaque État qu'il appartient de choisir son approche et la direction de la libéralisation

en fonction de son intérêt national, l'utilisation de la disposition proposée pourrait stimuler une libéralisation plus large. Elle n'exigerait toutefois pas que l'État modifie ses lois ou règlements existants concernant la propriété et le contrôle nationaux de ses propres transporteurs.

- g) Étant donné la souplesse qu'offre déjà le cadre des accords sur les services aériens, les États peuvent, à court terme et à leur discrétion, prendre des dispositions plus positives pour faciliter la libéralisation (y compris par une action coordonnée) en acceptant des transporteurs aériens étrangers désignés qui ne répondent pas nécessairement aux critères traditionnels de propriété et de contrôle nationaux.
- h) Les États peuvent choisir de libéraliser la propriété et le contrôle des transporteurs aériens sur une base unilatérale, bilatérale, régionale ou plurilatérale.
- i) L'OACI a joué et devrait continuer de jouer un rôle de chef de file pour faciliter la libéralisation dans ce secteur, faire valoir ses éléments d'orientation, surveiller l'évolution de la situation et étudier plus avant, selon les besoins, les questions sous-jacentes dans le contexte plus large de la libéralisation progressive.

2.1.3.2 La Conférence convient que les États devraient prendre dûment en considération le projet de modèle de clause suivant à titre d'option qu'ils pourraient utiliser comme ils le souhaitent dans leurs accords sur les services aériens.

«Article X : Désignation et autorisation

1. *Chaque Partie a le droit de désigner par écrit à l'autre Partie [une compagnie aérienne] [une ou plusieurs compagnies aériennes] [autant de compagnies aériennes qu'elle le souhaite] pour exploiter les services convenus [en vertu du présent Accord] ainsi que de retirer ou de modifier cette désignation.*
2. *À la réception de cette désignation et de la demande de la compagnie aérienne désignée, dans la forme et de la manière prescrites pour l'autorisation d'exploitation [et le permis technique,] chaque Partie accorde l'autorisation d'exploitation appropriée avec le minimum de délai de procédure, à condition que :*
 - a) *la compagnie aérienne désignée ait son principal établissement* [et sa résidence permanente] sur le territoire de la Partie désignatrice;*
 - b) *la Partie qui a désigné la compagnie ait et maintienne sur elle un contrôle réglementaire effectif**;*
 - c) *la Partie qui a désigné la compagnie se conforme aux dispositions de l'article X (Sécurité) et de l'article Y (Sûreté de l'aviation);*
 - d) *la compagnie désignée soit à même de respecter les autres conditions prescrites par les lois et la réglementation normalement appliquées à l'exploitation de services de transport aérien international par la Partie qui a reçu la désignation.*

3. *À la réception de l'autorisation d'exploitation visée au paragraphe 2, une compagnie aérienne désignée peut à tout moment commencer à exploiter les services convenus pour lesquels elle est ainsi désignée, pourvu qu'elle se conforme aux dispositions applicables du présent Accord.*

Notes intégrées :

- 1) **Les éléments justificatifs du principal établissement sont les suivants : la compagnie aérienne est établie et constituée sur le territoire de la Partie désignatrice conformément à la législation et à la réglementation nationales pertinentes, a une part substantielle de ses activités et de ses immobilisations dans des installations matérielles sises sur le territoire de la Partie désignatrice, y paie l'impôt sur les sociétés et y immatricule et base ses aéronefs, et emploie un nombre significatif de ressortissants de cette Partie dans les fonctions de la gestion, de la technique et de l'exploitation.*

***Les éléments justificatifs du contrôle réglementaire effectif sont les suivants (liste non limitative) : la compagnie aérienne détient une licence ou un permis d'exploitation valide délivré par l'autorité compétente tels qu'un permis d'exploitation aérienne (AOC); elle répond aux critères de la Partie désignatrice relatifs à l'exploitation de services aériens internationaux tels que la preuve de santé financière, la capacité de répondre à la condition d'intérêt public, les obligations concernant la garantie du service; la Partie désignatrice a et tient à jour des programmes de supervision de la sécurité et de la sûreté conformément aux normes de l'OACI.*

- 2) *Les conditions énoncées au paragraphe 2 du présent article devraient aussi servir dans l'article sur la révocation de l'autorisation.»*

2.1.4 **Recommandation**

RECOMMANDATION 2.1/1

LA CONFÉRENCE RECOMMANDE :

- a) que la désignation et l'autorisation des transporteurs aériens pour l'accès aux marchés soient libéralisées progressivement et de façon souple, avec un contrôle réglementaire effectif de la sécurité et de la sûreté;
- b) que, s'agissant de la désignation et de l'autorisation des transporteurs aériens dans leurs relations de transport aérien international, les États emploient à titre d'option à leur discrétion et de manière souple le critère de rechange énoncé au paragraphe 2.1.3.2;
- c) que les États qui souhaitent libéraliser les conditions auxquelles ils acceptent la désignation d'un transporteur aérien étranger lorsque ce transporteur ne satisfait pas aux dispositions sur la propriété et le contrôle prévues dans l'accord applicable sur les services aériens le fassent de la façon suivante :
- 1) en produisant des déclarations individuelles de leur politique relative à l'acceptation des transporteurs aériens étrangers;

2) en produisant des déclarations conjointes de politique commune;

3) en créant un instrument juridique ayant force obligatoire;

tout en veillant autant que possible à ce que ces politiques soient élaborées et appliquées conformément aux principes de non-discrimination et de participation non exclusive;

- d) que l'État qui désigne le transporteur aérien assure ou garantisse une supervision adéquate de la sécurité et de la sûreté chez le transporteur désigné, conformément aux normes établies par l'OACI;
- e) que les États qui souhaitent conserver la disposition sur la propriété et le contrôle nationaux de leurs propres transporteurs aériens fassent connaître leurs positions et leurs usages concernant les conditions auxquelles ils acceptent les transporteurs aériens désignés étrangers;
- f) que les États notifient à l'OACI leurs politiques, y compris les déclarations individuelles et les déclarations conjointes de politique commune, sur les conditions auxquelles ils acceptent la désignation d'un transporteur au titre d'un accord sur les services aériens;
- g) que l'OACI conserve et rende publiques les informations sur les politiques, positions ou usages des États relatifs à la propriété et au contrôle des transporteurs aériens;
- h) que l'OACI apporte son concours aux États ou aux groupes d'États qui demandent à développer ou à mettre au point les options de l'alinéa c);
- i) que l'OACI continue à suivre l'évolution de la situation relative à la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens et s'occupe selon les besoins des questions qui peuvent se poser.