

**CONFÉRENCE SUR L'ÉCONOMIE DES AÉROPORTS  
ET DES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE**

**Montréal, 19 – 28 juin 2000**

**Point 4 de l'ordre du jour: Déterminants de la réglementation économique des aéroports et des services de navigation aérienne**

**Point 5.2 de l'ordre du jour: Éléments à examiner en ce qui concerne la politique de l'OACI**

**CONSULTATION PRÉALABLE ET TRAITEMENT DES PLAINTES**

(Note présentée par le Secrétariat)

**SOMMAIRE**

La présente note porte sur la consultation préalable et les moyens de traiter les plaintes relatives aux redevances, ainsi que sur les aspects connexes de la fourniture de services d'aéroport et de services de navigation aérienne, incluant des propositions visant à renforcer les politiques et les éléments d'orientation de l'OACI dans ce domaine. La suite proposée à la Conférence figure au paragraphe 6.1.

**1. Historique**

1.1 La croissance rapide du nombre d'aéroports et, dans une moindre mesure, de celui des fournisseurs de services de navigation aérienne qui ne relèvent pas de l'administration directe de l'État, a soulevé certaines questions sur les recours dont pourraient disposer les usagers de tels services (qui sont essentiellement, mais non exclusivement, des transporteurs aériens). Ces questions sont particulièrement pertinentes compte tenu de la nature monopolistique inhérente de la fourniture de services d'aéroport et de services de navigation aérienne.

1.2 Il est de plus en plus nécessaire d'assurer un équilibre entre les intérêts des usagers et ceux des fournisseurs, notamment en matière de redevances, en particulier ce qui concerne les transporteurs étrangers et autres usagers. Cet équilibre devrait résulter, de préférence, de l'application de mesures de

prévention, telles que l'exigence de consultation préalable et de traitement local rapide des plaintes, plutôt que du recours à des procédures formelles de résolution de différends.

## 2. Consultation des usagers

2.1 La question des consultations des usagers concernant les redevances et la planification de services d'aéroport et de navigation aérienne est abordée aux paragraphes 22 et 23 (aéroports) et 44 à 46 (services de navigation aérienne) des *Déclarations du Conseil aux États contractants sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082/5)<sup>1</sup>. Il est recommandé dans ces paragraphes: i) que, lorsqu'il est envisagé de procéder à une révision importante des redevances ou d'instituer de nouvelles redevances, les principaux usagers devraient en être dûment avisés au moins deux mois à l'avance dans la mesure du possible; ii) que, lorsqu'il est procédé à une telle révision, les usagers devraient avoir, dans la mesure du possible, l'occasion de faire connaître leurs points de vue aux autorités et d'avoir des consultations avec elles; et iii) que les usagers devraient obtenir des renseignements financiers adéquats. Le but est d'assurer que les fournisseurs tiennent bien compte des points de vue des usagers et des incidences que les redevances auront sur eux. À cet égard, les consultations mentionnées signifient simplement des discussions entre usagers et fournisseurs en vue d'arriver à un accord général sur les redevances proposées; en l'absence d'un tel accord, les autorités aéroportuaires ou les fournisseurs de services de navigation aérienne restent libres d'imposer les redevances prévues.

2.2 La recommandation du Conseil, présentée dans le Doc 9082/5 (paragraphes 23 et 46) concerne plus spécifiquement les consultations en matière de redevances, et indique qu'il est souhaitable que les usagers habituels des services d'aéroport et/ou de navigation aérienne, ou les associations qui les représentent, soient consultés le plus tôt possible durant la planification de nouveaux aéroports et/ou de nouveaux projets de services de navigation aérienne; il est estimé en outre que les usagers devraient, quant à eux, fournir à l'avance aux fournisseurs des éléments de planification au sujet de leur exploitation, de leurs besoins et de toutes autres données pertinentes.

## 3. Procédures de traitement des plaintes

3.1 On assiste actuellement à la privatisation totale ou partielle des aéroports dans un certain nombre d'États, tendance qui se retrouve aussi dans les services de navigation aérienne, mais à un rythme beaucoup plus lent. Pour les parties directement concernées, c'est-à-dire les aéroports (et/ou les fournisseurs de services de navigation aérienne) et leurs usagers, il serait sans doute utile de disposer concrètement au niveau local des services d'une partie neutre (un mécanisme de «premier recours») pour prévenir et résoudre les différends avant qu'ils ne soient portés sur la scène internationale. Une telle fonction pourrait être inscrite dans le mandat d'un organe indépendant chargé des responsabilités plus vastes de superviser l'exploitation des fournisseurs de services autonomes (voir la note ANSCConf-WP/9 relative à la réglementation économique), ou un organisme particulier pourrait être mis sur pied expressément à cette fin.

---

1. Le Secrétariat propose dans la note ANSCConf-WP/4 de remanier la structure de ce document et de lui donner le nouveau titre de *Politiques de l'OACI sur les redevances de services d'aéroport et de navigation aérienne*.

3.2 Un tel mécanisme de premier recours serait souple et facilement réalisable. L’accent serait mis sur la conciliation ou la médiation, mais ses fonctions pourraient aussi couvrir l’arbitrage complet, voire l’instance en justice, décrits ci-après.

#### 4. Règlement de différends

4.1 *Conciliation et médiation.*– Il s’agit d’un moyen de régler à l’amiable un différend entre deux ou plusieurs parties, fondé sur l’assistance impartiale d’une organisation ou d’un expert reconnu dans le domaine dont relève le litige, et qui aidera les parties, de façon indépendante et impartiale, à atteindre une solution amiable. Le rôle du médiateur est donc d’amener les parties à examiner ensemble une question et à conclure une entente portant règlement. Une fois signée, une telle entente aurait force obligatoire pour les parties concernées.

4.2 *Arbitrage.*– Une autre façon d’arriver à un règlement serait que les parties consentent à confier les questions en litige à l’arbitrage. Le différend pourrait être soumis à un seul arbitre ou à un tribunal d’arbitrage composé habituellement de trois arbitres. La décision arbitrale est sans appel et obligatoire pour les parties. Cette procédure est rarement utilisée en aviation civile, parce qu’elle est lente et coûteuse. Pour ce qui est des redevances d’usage, le Secrétariat ne connaît qu’un seul cas d’arbitrage, dans lequel a été invoqué un accord bilatéral de transport aérien entre deux pays qui contient une clause portant spécialement sur les redevances d’usage; dans ce cas particulier, la procédure a duré de nombreuses années et a été très onéreuse.

4.3 *Instances en justice.*– Le règlement d’un litige par instance en justice est une solution qui est en général toujours disponible. Le droit de soumettre un différend à un processus judiciaire est un droit fondamental de toute personne physique ou morale. Ce processus diffère de l’arbitrage dans le fait que les décisions judiciaires peuvent faire l’objet d’appel, alors que les décisions arbitrales sont finales et obligatoires pour les parties. En outre, dans le cas d’arbitrage, les arbitres sont choisis par les parties elles-mêmes, généralement parmi des experts neutres de l’industrie, et les séances d’arbitrage sont menées en privé avec peu de formalités juridiques, tandis que les instances en justice doivent suivre des formalités juridiques fort strictes et que les causes sont entendues en public.

4.4 À l’échelle internationale, plusieurs dispositions particulières régissent le règlement des différends dans le transport aérien. Ainsi, dans le cas des redevances d’aéroport et autres redevances similaires, l’article 15 de la *Convention relative à l’aviation civile internationale* (Convention de Chicago) prévoit que le Conseil de l’OACI examinera, à la demande d’un État contractant intéressé, les redevances imposées et formulera des recommandations appropriées à l’État ou aux États intéressés.

4.5 La plupart des accords de services aériens contiennent une clause portant sur les redevances d’usage qui reprend le principe énoncé à l’article 15, qui stipule que les redevances qu’un État contractant impose pour l’utilisation d’aéroports ou d’installations et services de navigation aérienne par les aéronefs de tout autre État contractant ne doivent pas être supérieures aux redevances payées par ses aéronefs nationaux assurant des services internationaux similaires, et prévoient que chacune des parties à l’accord s’engage à faciliter les consultations sur les redevances d’usage entre les autorités qui perçoivent ces redevances et les compagnies aériennes qui utilisent les installations et services fournis par ces autorités. Certains accords de services aériens contiennent en outre une clause qui reprend la politique de recouvrement des coûts de l’OACI présentée dans le Doc 9082/5. De façon générale, les gouvernements peuvent toujours recourir au mécanisme de règlement des différends prévu dans les accords de services aériens.

4.6 Le mécanisme décrit à l'article 15 n'a jamais été utilisé, sans doute en partie à cause d'une méconnaissance de son existence. Par ailleurs, le mécanisme de règlement des différends sur les services aériens est rarement appliqué dans le contexte des redevances d'aéroport ou de services de navigation aérienne. Ces deux mécanismes exigent en effet une représentation au niveau des États contractants, plutôt qu'au niveau des usagers et des fournisseurs impliqués, ce qui pourrait expliquer la rareté de son application; et comme on l'a vu au paragraphe 4.2 ci-dessus, il s'agit de procédures qui peuvent être lourdes et coûteuses. Il est donc évident qu'il y aurait grand avantage à éliminer d'avance la nécessité de recourir à de tels mécanismes, soit par la consultation préalable des usagers et le traitement de leurs griefs, soit par le règlement des différends au niveau local.

## 5. Renforcement des éléments d'orientation de l'OACI

5.1 La politique en vigueur de l'OACI sur la consultation des usagers a été sans doute utile pour réduire l'écart entre usagers et fournisseurs, mais il semblerait qu'avec le renforcement rapide de l'autonomie financière et organisationnelle des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne, les différends entre les fournisseurs et les usagers, notamment concernant les redevances d'usage, ne manqueront pas de prendre de l'ampleur. En arrière-plan à une telle évolution, les gouvernements ont cessé de participer directement à l'exploitation des aéroports et des services de navigation aérienne (assurée habituellement par des directions de l'aviation civile) et ils ont confié cette responsabilité à des organes autonomes distincts des directions, dans l'espoir, voire avec pour instruction, que ces organes deviennent financièrement autonomes. Dans certains cas, ces circonstances semblent avoir réduit le sens d'obligation, sinon la sensibilisation à l'obligation d'assurer, par exemple, que les pratiques d'imposition de redevances soient conformes aux politiques et aux principes de l'OACI. Et, compte tenu du caractère monopolistique des services d'aéroport et de navigation aérienne, qui tendent à les isoler dans une certaine mesure des effets correctifs des forces régissant les marchés concurrentiels, l'on trouvera de plus en plus de cas où les usagers se verront obligés de prendre des mesures de recours concernant les redevances qui leur sont imposées.

5.2 Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat est convaincu de la nécessité de développer et de renforcer la politique de l'OACI, en mettant l'accent sur les éléments d'orientation destinés à éliminer les causes possibles de différends, plutôt que sur la résolution de différends, en apportant les changements ci-après.

5.2.1 Inclure dans le Doc 9082/5 une déclaration à l'effet que, lorsqu'une entité ou un organisme autonome est établi, que ce soit par un gouvernement ou par des intérêts privés, pour exploiter un ou des aéroports et/ou des services de navigation aérienne, l'État devrait stipuler comme condition de son approbation d'une telle entité ou d'un tel organisme, qu'il se conforme à toutes les politiques et pratiques pertinentes de l'OACI, et en particulier à celles qui sont décrites dans la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, dans ses Annexes et dans le Doc 9082.

5.2.2 Renforcer le libellé des paragraphes 22 et 44 du Doc 9082/5 en supprimant les mots «dans la mesure du possible» qui se trouvent dans les parties relatives à la soumission des points de vue et aux consultations sur les nouvelles redevances ou les redevances révisées [voir ii) au paragraphe 2.1 ci-dessus].

5.2.3 Développer le libellé des paragraphes mentionnés précédemment, pour demander que les usagers reçoivent des renseignements financiers «transparents et» adéquats [voir iii) au paragraphe 2.1 ci-dessus].

5.3 En outre, la Conférence est invitée à déterminer si le mécanisme de «premier recours» pour le traitement des plaintes, mentionné au paragraphe 3 ci-dessus, devrait être inclus: i) comme un élément de politique dans le Doc 9082; et ii) comme un élément d'orientation à élaborer dans le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) et dans le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161).

## 6. **Suite recommandée à la Conférence**

6.1 La Conférence est invitée à prendre note du présent document et:

- a) à convenir de recommander au Conseil les modifications du Doc 9082 décrites dans les paragraphes 5.2.1, 5.2.2 et 5.2.3 ci-dessus;
- b) à déterminer si le mécanisme de «premier recours» pour le traitement des plaintes sur la fourniture des services d'aéroport et de services de navigation aérienne devrait être inclus dans le Doc 9082 et dans les manuels pertinents, comme il est indiqué aux paragraphes 3 et 5.3 ci-dessus.