



ASSEMBLÉE — 39^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 39 : Réglementation économique du transport aérien international — Politique

RECOMMANDATIONS DE LA QCAA CONCERNANT CERTAINES POLITIQUES DE L'OACI DANS LE DOMAINE DE LA RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT AÉRIEN

(Note présentée par le Qatar)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Au moment où des travaux sont menés au niveau du Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP) sur des questions comme l'élaboration d'un accord international pour la libéralisation de l'accès aux marchés et la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens, l'Administration de l'aviation civile du Qatar (QCAA) a formulé des points de vue sur certaines dispositions clés en cours d'examen au sein de l'ATRP. Ceux-ci concernent aussi certaines politiques générales de l'OACI dans le domaine du transport aérien.

Les points de vue de la QCAA sont essentiellement basés sur :

- les résolutions pertinentes de la 38^e session de l'Assemblée de l'OACI ;
- les résultats de la sixième Conférence mondiale de transport aérien tenue en 2013, et
- les mécanismes et les principes directeurs existants à l'OACI pour des questions clés comme celle de la concurrence loyale.

La QCAA saisit en outre l'occasion pour recommander l'ajout de deux principes fondamentaux aux principes de base sur la protection des consommateurs de l'OACI, un « document évolutif ».

Mesure à prendre : L'Assemblée est invitée à demander à l'OACI d'adopter, par le biais de l'ATRP et du Conseil, les recommandations présentées ci-dessous sur les différents sujets examinés dans la présente note de travail.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'objectif stratégique D — <i>Développement économique du transport aérien</i>
<i>Incidences financières:</i>	Sans objet
<i>Références:</i>	Sans objet

1. INTRODUCTION

1.1 Lors de la 38^e session de l'Assemblée, il a été demandé au Conseil, entre autres, « d'élaborer et d'adopter une vision à long terme pour la libéralisation du transport aérien international, comprenant l'examen d'un accord international par lequel les États pourraient libéraliser l'accès aux marchés... », « un accord international spécifique pour faciliter la poursuite de la libéralisation des services de fret aérien », et « d'entreprendre des travaux sur l'élaboration d'un accord international pour libéraliser la propriété et le contrôle des transporteurs aériens ».

1.2 Le Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP) de l'OACI travaille sur la mise en œuvre de la résolution de la 38^e session de l'Assemblée, et plus particulièrement sur l'élaboration des accords internationaux susmentionnés. Après avoir tenu un certain nombre de réunions et établi des groupes de travail pour effectuer des tâches spécifiques selon que de besoin, les membres de l'ATRP sont parvenus à des accords préliminaires sur des dispositions de nature administrative et technique.

1.3 Toutefois, les discussions se poursuivent encore sur des questions clés comme l'accès aux marchés, les dispositions de protection, la nature des accords, etc. La QCAA sait qu'elles se poursuivront tout au long de 2016 et 2017, et que leurs résultats seront ensuite présentés au Comité du transport aérien et au Conseil pour examen, après quoi les États membres seront consultés sur le projet de texte des accords, avant leur mise au point définitive.

2. ANALYSE

2.1 Nature de l'accord multilatéral sur la libéralisation

2.1.1 La QCAA croit comprendre que l'ATRP examine deux options en ce qui concerne la nature d'un accord multilatéral de libéralisation. Soit élaborer un accord global capable de remplacer les accords bilatéraux existants entre États (dont certains accèderont par la suite à l'accord multilatéral), soit élaborer un accord complémentaire à l'ensemble des accords bilatéraux existants qui amenderait certaines dispositions de ces accords.

2.1.2 Même si ces deux options pourraient permettre d'atteindre l'objectif visé par cet exercice, les États membres pourraient trouver un accord complémentaire plus attrayant qu'un accord global. Un accord complémentaire préserverait les libertés des droits de trafic déjà convenus dans le cadre d'accords bilatéraux entre pays. Un tel régime serait susceptible d'être plus libéral que l'accord multilatéral actuellement en cours d'élaboration à l'OACI.

2.2 Niveaux d'accès aux marchés

2.2.1 Des discussions sont en cours au sein de l'ATPR sur les niveaux d'accès aux marchés et des droits commerciaux qu'il faudrait prévoir dans l'accord multilatéral de libéralisation du transport aérien. L'objectif de cet accord devrait non seulement inclure les 3^e et 4^e libertés, sans aucune restriction en ce qui concerne le trafic à destination et en provenance des points au-delà résultant de ces libertés (les droits connus sous le nom de droits de trafic de 6^e liberté) pour les services de passagers, et jusqu'aux droits de trafic de 7^e liberté pour les services tout cargo, mais aussi être ambitieux dans son application. Les autres droits de trafic pour les services de passagers, y compris ceux de 5^e liberté, devraient rester optionnels entre les parties concernées.

2.3 Propriété et contrôle des transporteurs aériens

2.3.1 L'ATPR est en train d'examiner l'option consistant à combiner l'accès aux marchés et la propriété et le contrôle des transporteurs aériens. En ce qui concerne la propriété et le contrôle des transporteurs aériens, il examine la possibilité de remplacer la désignation basée sur la nationalité des transporteurs aériens par l'utilisation des expressions « siège principal d'exploitation » et « contrôle réglementaire effectif ».

2.3.2 Nous pensons qu'il faut séparer clairement les deux accords de libéralisation car la question de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens suscite plus de controverses dans le contexte actuel où de nombreux États préfèrent encore la désignation basée sur la nationalité des transporteurs aériens.

2.4 Mesures de protection en vue d'une concurrence loyale

2.4.1 Deux groupes de membres s'opposent à l'ATPR sur la question de savoir s'il faut (ou non) inclure des mesures de protection en vue d'une concurrence loyale dans l'accord multilatéral de libéralisation.

2.4.2 Le premier groupe estime qu'il faut y inclure des mesures de protection détaillées en vue d'une concurrence loyale comprenant la définition de termes et d'expressions comme la transparence, l'égalité des chances, la liberté commerciale, la non-discrimination, et les conditions d'inobservation concernant les droits des passagers, l'environnement, la sécurité, etc. Le second groupe soutient que les mécanismes et les principes directeurs existants dans le cadre de l'OACI sur les questions de concurrence sont suffisants pour être mentionnés dans un accord international.

2.4.3 Nous pensons que la vive concurrence mondiale, l'apparition de nouveaux modèles de gestion des compagnies aériennes, le développement des transporteurs aériens indépendants ayant des réseaux mondiaux et l'apparition d'aéroports-pivots ont poussé certains États à prôner la concurrence loyale dans toutes les instances disponibles, qu'elles soient bilatérales ou qu'elles relèvent de l'OACI.

2.4.4 Les objectifs de la protection ont déjà été examinés à ATConf/6 et à la 38^e session de l'Assemblée de l'OACI. Toutefois, les propositions avancées ne se sont pas traduites en politiques ou en recommandations de l'OACI en raison des différences marquées entre États en ce qui concerne leur propre développement historique du secteur du transport aérien (c'est-à-dire la maturité des marchés et les niveaux de développement des compagnies aériennes des divers marchés, et les normes sociales et économiques des différents États). Il convient en outre de noter que l'OACI a déjà fourni suffisamment d'orientations sur la concurrence pour guider les États dans leurs relations bilatérales dans le domaine de l'aviation.

2.4.5 Au vu de ce qui précède, la protection ne devrait pas être utilisée comme condition préalable à la tenue de consultations, ni être imposée de manière unilatérale, sans discussion avec l'autre partie. Il faut donner aux parties la possibilité de discuter au niveau bilatéral. Dans ces conditions, nous aimerions recommander, en ce qui concerne les discussions qui auront lieu sur la protection lors des pourparlers bilatéraux :

- a) de tenir compte du développement historique du secteur du transport aérien dans chaque État (c'est-à-dire d'examiner les différents niveaux de développement des compagnies aériennes dans les États de manière à permettre à celles des pays peu

avancés et aux marchés peu développés d'avoir une période de développement similaire à celle des compagnies aériennes développées des marchés en phase de maturité et des économies avancées) ;

- b) de tenir les discussions relatives à la concurrence loyale dans un esprit de marché ouvert (c'est-à-dire qu'il ne faut parler des mesures de concurrence loyale que dans le contexte de l'ouverture de l'accès aux marchés) ;
- c) de garantir l'égalité dans l'octroi des droits de trafic entre les deux États concernés ;
- d) d'inclure les créneaux et la capacité de l'infrastructure des aéroports de permettre des opérations en direction de ces aéroports sans discrimination ;
- e) de viser, dans les discussions ayant trait à la concurrence loyale, à augmenter le nombre d'options des consommateurs et à améliorer la qualité des services aériens.

2.5 Principes de protection des consommateurs de l'OACI

2.5.1 Étant donné que la QCAA est actuellement en consultation avec les parties prenantes pour l'élaboration et l'adoption des règlements relatifs aux droits des passagers dans l'État du Qatar, nous pensons qu'il est essentiel de souligner que les États doivent faire très attention pour éviter les inconvénients possibles des exigences pour les passagers

2.5.2 Nous félicitons l'OACI pour les principes de base élaborés en vue de la protection des consommateurs, qui ont servi de guide pour l'élaboration de nos propres règlements dans l'État du Qatar. Toutefois, étant donné que ces principes peuvent être considérés comme un « document évolutif », nous pensons que cette situation est une excellente occasion à saisir pour ajouter des principes qui pourraient bénéficier également à tous les États membres de l'OACI. Par exemple, les transporteurs ne devraient pas être astreints à de multiples régimes de protection des consommateurs qui les obligeraient à respecter plus d'un régime en même temps pour la même demande d'indemnisation et/ou pour force majeure. Cette situation ajoute à l'incertitude juridique au niveau des transporteurs et rend l'observation plus difficile.

2.5.3 Nous aimerions en outre recommander que l'OACI rétablisse et réaffirme son principe relatif à l'importance de laisser suffisamment de temps pour les consultations avec toutes les parties prenantes pertinentes avant d'adopter les règlements. Il faudrait en outre souligner l'importance de la détermination précise des responsabilités des parties prenantes autres que les compagnies aériennes, y compris les ATC et les exploitants aériens.

3. CONCLUSION

3.1 L'Assemblée est invitée à demander à l'OACI, par le biais de l'ATRP et du Conseil, d'adopter les recommandations susmentionnées sur les différents sujets, lesquelles sont résumées comme suit :

- a) l'accord sur la libéralisation de l'accès aux marchés devrait être un accord complémentaire plutôt que global ;

- b) l'accord sur la libéralisation de l'accès aux marchés devrait non seulement inclure les 3^e et 4^e libertés, sans aucune restriction en ce qui concerne le trafic à destination et en provenance des points au-delà résultant de ces libertés (les droits connus sous le nom de droits de trafic de 6^e liberté) pour les services de passagers, et jusqu'aux droits de trafic de 7^e liberté pour les services tout cargo, mais aussi être ambitieux dans son application. Les autres droits de trafic pour les services de passagers, y compris ceux de 5^e liberté, devraient rester optionnels entre les parties concernées ;
- c) l'accord sur la libéralisation de l'accès aux marchés et l'accord sur la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens devraient être complètement séparés ;
- d) la protection ne devrait pas être imposée de manière unilatérale ni utilisée comme condition préalable à la tenue de consultations ; il faudrait donner aux parties la possibilité de discuter du niveau approprié de protection tout en tenant compte des cinq principes proposés à la section 2.4 ci-dessus ;
- e) en adoptant les principes de base de l'OACI relatifs à la protection des consommateurs, les transporteurs ne devraient pas être astreints à de multiples régimes juridiques en même temps pour la même demande d'indemnisation et/ou pour force majeure car cela rend l'observation plus difficile.