



## ASSEMBLÉE — 40<sup>e</sup> SESSION

### COMMISSION ÉCONOMIQUE

#### Point 32 : Réglementation économique du transport aérien international — Politique

#### L'ACCORD MULTILATÉRAL « CIEL OUVERT » AU SEIN DES PAYS DE LA CLAC – PROGRÈS DANS LA LIBÉRALISATION DU TRANSPORT AÉRIEN EN AMÉRIQUE LATINE

(Note présentée par le Pérou avec l'appui des États membres de la CLAC<sup>2</sup>)

#### RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail se penche sur le contexte, le fond et les bénéfices de l'*Accord multilatéral « ciel ouvert » au sein des États membres de la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC)*, entré en vigueur cette année, et examine sa pertinence et son importance pour le multilatéralisme et le processus de libéralisation graduelle du transport aérien dans la Région Amérique latine.

**Suite à donner :** L'Assemblée est invitée :

- à prendre note de l'entrée en vigueur de l'*Accord multilatéral « ciel ouvert » au sein des États membres de la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC)* et des progrès significatifs que cela suppose pour la libéralisation du transport aérien international, dans l'esprit de la vision à long terme de l'OACI ;
- à recommander que les États membres reproduisent ce type d'initiatives régionales pour favoriser le multilatéralisme dans les relations en matière d'aviation.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique – Développement économique du transport aérien.
<i>Incidences financières :</i>	Aucune ressource supplémentaire n'est nécessaire.
<i>Références :</i>	Sixième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6) : « Vision à long terme de l'OACI pour la libéralisation du transport aérien international », lettre SP 38/1-15/54, du 15 juillet 2015.

<sup>1</sup> Version espagnole fournie par le Pérou, avec l'appui des États membres de la CLAC.

<sup>2</sup> Aruba, Belize, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, Guatemala, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela.

## 1. INTRODUCTION

1.1 La libéralisation, comprise comme politique publique visant à garantir le libre accès des forces du marché aux services de transport aérien international, est un postulat aussi vieux que l’aviation civile moderne car il a été énoncé au cours de la Conférence de Chicago de 1944.

1.2 À l’heure actuelle, et depuis le début des années 1980, suite à la politique de déréglementation de l’aviation lancée aux États-Unis en 1979, la nouvelle libéralisation joue un rôle de premier plan après avoir démontré qu’elle est une politique commerciale plus avantageuse dans le domaine de l’aviation que celle défendue par ses détracteurs –même si elle n’est pas exempte de lacunes et d’imperfections— pour assurer le développement et la croissance soutenue de l’aviation civile internationale ainsi que pour l’économie et les liaisons dans les États qui la mettent en œuvre efficacement.

1.3 C’est la raison pour laquelle le Conseil de l’OACI a approuvé, lors de sa 205<sup>e</sup> session et dans la foulée des recommandations de la sixième Conférence de transport aérien (ATConf/6), la « vision à long terme de l’OACI pour la libéralisation du transport aérien international », par laquelle l’Organisation décide de promouvoir activement la libéralisation du secteur, dans le respect du principe de concurrence loyale et d’égalité des chances pour les États et leurs parties intéressées, et le maintien des normes les plus rigoureuses de sécurité et de protection de l’aviation.

1.4 Cette vision générale, qui tend vers l’objectif final de la libéralisation, a été communiquée en 2015 aux États membres dans une lettre du Secrétaire général de l’OACI, M. Raymond Benjamin, dans laquelle il les encourageait à intégrer la libéralisation dans leurs politiques et normes et à informer l’Organisation de l’expérience qu’ils auront acquise et des problèmes auxquels ils auront été confrontés dans sa mise en œuvre (lettre SP 38/1-15/54, du 15 juillet 2015).

1.5 Le but de la présente note est justement d’informer les États membres et l’OACI des progrès réalisés en Amérique latine en matière de libéralisation, en particulier en 2019 avec l’entrée en vigueur de l’*Accord multilatéral « ciel ouvert » au sein des États membres de la Commission latino-américaine de l’aviation civile (CLAC)* (par la suite, « L’Accord CLAC »), qui constitue un tournant sans précédent pour l’aviation latino-américaine, par son contenu moderne et sa portée géographique.

## 2. ANALYSE

2.1 En mars 2008, le Comité exécutif de la CLAC a demandé que soit élaboré un projet d’accord multilatéral de type « ciel ouvert » pour accélérer la libéralisation du transport aérien au sein de la région, qui devait être conçu pour permettre l’adhésion graduelle de ses 22 États membres.

2.2 L’Accord CLAC produit le 4 novembre 2010 au terme de réunions et de consultations a été adopté par la CLAC par sa Résolution A19-03, approuvée par la dix-neuvième assemblée ordinaire (Punta Cana, République dominicaine), et ouvert à la signature des 22 États membres à partir du 5 novembre 2010. Au cours de cette même session, l’acceptation de l’application provisoire de l’Accord CLAC était également ouverte à la signature (Résolution A19-15). Sept États membres<sup>3</sup> ont approuvé l’application provisoire de l’Accord, s’engageant à mettre ses dispositions en œuvre dès la signature.

---

<sup>3</sup> Chili, Guatemala, Honduras, Panama, Paraguay, République dominicaine et Uruguay.

2.3 Les États qui ont signé l'Accord CLAC, entré en vigueur conformément à ses dispositions le 7 avril 2019, sont au nombre de neuf<sup>4</sup>, suite au dépôt des ratifications de trois d'entre eux : Panama (15 janvier 2013), Uruguay (15 décembre 2017) et Brésil (7 mars 2019).

2.4 L'Accord CLAC aujourd'hui en vigueur, qui comprend un préambule et 40 articles, est le premier accord multilatéral de services aériens de type libéralisation complète ou « ciel ouvert », de portée régionale, adopté en Amérique latine, dans la mesure où il consacre entre les Parties l'échange libre et non limité de droits de trafic jusqu'à la neuvième liberté de l'air.

Voici un résumé des dispositions saillantes de l'Accord CLAC :

- a) désignation multiple de compagnies aériennes par chaque Partie, qui remplace le critère de « propriété substantielle et contrôle effectif » par « lieu de constitution et principal établissement » comme condition d'admissibilité d'une compagnie aérienne désignée, afin de faciliter l'investissement dans l'aviation civile de chaque État partie ;
- b) s'agissant de l'échange de droits de trafic, en vertu de l'Article 2 les Parties reconnaissent aux compagnies aériennes des autres Parties les pleins droits, jusqu'à la sixième liberté de l'air. De même, d'autres dispositions reconnaissent des droits de trafic de la septième liberté pour le service exclusif de fret et combiné de passagers et fret, ainsi que les droits des huitième et neuvième libertés ou de cabotage ;
- c) les compagnies aériennes désignées déterminent librement la capacité, la fréquence et les équipements utilisés, selon des considérations fondées sur le marché, sans restrictions, quotas ou autres conditions ;
- d) les compagnies aériennes fixent les tarifs librement, selon des considérations fondées sur le marché ;
- e) en ce qui concerne la concurrence, la législation de chaque Partie est reconnue sur son territoire, tout comme l'obligation de coopérer et d'échanger des renseignements sur les normes et procédures en la matière ;
- f) enfin, l'Accord contient les dispositions propres à tout accord moderne de services aériens, qui ont pour but de faciliter la commercialisation et l'exploitation des services : vente et commercialisation, SIR, utilisation des aéroports, services d'escale, accords de coopération commerciale ou de partage de code, location d'aéronefs, flexibilité dans l'exploitation, modification de la capacité, transport multimodal, ainsi que les dispositions usuelles de type administratif ;
- g) dans le but d'assurer l'adhésion du plus grand nombre d'États membres et d'offrir la souplesse que nécessitent l'évolution et la diversité des politiques et des législations nationales, l'Accord CLAC permet d'émettre des réserves, sans limites.

2.5 Le droit de faire des réserves, sans limites, et de les retirer à tout moment répond de manière proactive à la diversité de politiques et de législations nationales dans la région en ce qui a trait à la réglementation économique en général et à la libéralisation du transport aérien en particulier. Ce

---

<sup>4</sup> Les États figurant dans la note ci-dessus auxquels s'ajoutent le Brésil et la Colombie.

mécanisme a facilité la signature de l'Accord et permettra aux États d'y adhérer après son entrée en vigueur. Comme il était à prévoir, sept des neuf États qui ont signé le traité ont formulé des réserves. Tous ont émis des réserves par rapport à la question du cabotage (huitième et neuvième libertés) et trois États ont également fait des réserves au sujet de la septième liberté, et trois autres ont ajouté des réserves concernant des questions non aéronautiques (normes relatives à la libre concurrence, imposition ou règlement des différends) car leur droit interne diffère du texte de l'Accord. Le Chili et l'Uruguay n'ont pas formulé de réserves.

2.6 Selon notre expérience, étant donné qu'il s'agit d'un traité multilatéral dans un domaine aussi sensible du point de vue politique que l'utilisation de l'espace aérien, et qui a une portée juridique et même constitutionnelle, le mécanisme des réserves sans limites est tout à fait indiqué car il permet à tous les États membres de la région d'atteindre cet ancien objectif commun d'optimiser les liaisons continentales et avec le reste du monde en accordant les six premières libertés, sans devoir effectuer de réformes compliquées de leur droit interne. Avec la progression du processus de libéralisation, il sera possible d'intégrer dans le futur les septième, huitième et neuvième libertés de l'air. Ce mécanisme est par ailleurs conforme à la vision à long terme de l'OACI en ceci qu'il permet une libéralisation progressive.

2.7 Au-delà des fluctuations économiques et financières qui touchent à l'occasion nos pays, il est évident que le trafic aérien national et international en Amérique latine, plus modeste que dans d'autres régions du monde, connaît un taux de croissance plus élevé que la moyenne mondiale. Vu l'étendue du territoire et la géographie accidentée de la région, les gouvernements ont tout intérêt à promouvoir la libéralisation du transport aérien en tant qu'instrument de progrès et de développement décentralisé du tourisme et du commerce.

2.8 Plusieurs accords aériens multilatéraux, de portée moins large, ont été souscrits en Amérique latine et dans les Antilles au cours des années 1990, mais seuls quelques-uns produisent des résultats une décennie plus tard.

C'est ce qui s'est produit dans le cas de « l'Accord de Fortaleza » de 1996, souscrit initialement entre les pays du Mercosur mais qui réunit depuis l'an 2000 les sept pays du centre et du sud de l'Amérique latine<sup>5</sup>. Cet accord n'est pas soutenu par une organisation – telle que la Communauté andine ou la CLAC –, et il a des objectifs moins ambitieux mais néanmoins nécessaires qui visent l'établissement de nouvelles routes sous-régionales entre ou à destination d'aéroports secondaires et qui ne sont pas exploitées en vertu des accords bilatéraux entre les Parties. En conséquence, l'Accord de Fortaleza coexiste avec plusieurs ASA bilatéraux d'orientation différente.

Un instrument qui a connu un plus grand succès, dont la portée est aussi plus large, c'est celui de la Communauté andine (CAN)<sup>6</sup>, établi par la Décision CAN 297 de 1991 et élargi par la Décision 582, de 2004 (création du Comité andin des autorités aéronautiques, avec un secrétariat technique et l'appui des institutions de la CAN). Peaufiné par la suite par les Décisions 619 (protection du consommateur) et 650 (statistiques), il s'applique au service aérien régulier et non régulier dans la sous-région et prévoit l'échange de droits allant jusqu'à la cinquième liberté, sans limite de capacité. Ce système de transport de la région andine a été d'une grande utilité, au point de remplacer la totalité des accords bilatéraux entre ses Parties. Mais ce n'est qu'au cours de la décennie actuelle qu'il a permis de diversifier les liaisons en ajoutant de nouveaux aéroports, bien qu'il ne s'applique pas aux routes à l'extérieur de la sous-région ou au cabotage.

---

<sup>5</sup> L'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay ont été les membres fondateurs. La Bolivie, le Chili et le Pérou y ont souscrit par la suite.

<sup>6</sup> Bolivie, Colombie, Équateur et Pérou (Venezuela jusqu'en 2006).

D'autres accords de type sous régionaux ont également été souscrits dans le cadre du CARICOM (1996) et de l'Association des États de la Caraïbe (AÉC) (1994).

2.9 Les avantages et bénéfices qu'offre l'Accord CLAC sont sans précédent et qualitativement supérieurs par comparaison aux accords mentionnés ci-dessus :

- a) il s'agit d'un accord d'envergure régionale qui vise l'intégration de l'espace aérien de 22 États ;
- b) il prévoit des droits de trafic entre les Parties et leur compagnies aériennes allant jusqu'aux cinquième et sixième libertés, sans limites, obstacles à l'accès au marché, restrictions ou quotas, non seulement au sein de la région mais aussi avec des États tiers, ce qui crée d'intéressantes perspectives pour les investissements dans ce secteur ;
- c) grâce à un mécanisme souple de réserves adapté aux politiques et législations des Parties, l'accord permet également à chaque État partie d'échanger éventuellement des droits de trafic allant jusqu'aux septième, huitième et neuvième libertés de l'air ;
- d) l'accord facilite l'investissement dans les compagnies aériennes car il établit le critère du lieu de constitution et d'établissement principal, au lieu de celui de la propriété et du contrôle ;
- e) allant au-delà du régime du pays d'origine, l'accord reconnaît la fixation libre des tarifs conformément aux normes nationales relatives à la libre concurrence ;
- f) dernier point, mais non des moindres, l'Accord CLAC constitue pour la Région une base juridique et politique pour ouvrir des négociations avec d'autres blocs ou organismes régionaux dans le monde.

### 3. CONCLUSION

3.1 L'Assemblée est invitée à prendre connaissance de l'entrée en vigueur de l'*Accord multilatéral « ciel ouvert » au sein des États membres de la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC)* et de l'important progrès qu'est le multilatéralisme pour la libéralisation du transport aérien international, conformément à la vision à long terme énoncée par le Conseil de l'OACI.

3.2 Les États membres de l'OACI sont invités à promouvoir le multilatéralisme dans les accords de services aériens dans le but d'optimiser et de développer les routes aériennes ainsi que le système de transport aérien international.