

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

Montréal, 24 – 29 mars 2003

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

**TRANSPARENCE DE LA RÉGLEMENTATION
DU TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL**

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note examine la question de la transparence de la réglementation du transport aérien international, plus particulièrement dans un contexte libéralisé. Elle analyse les façons d'améliorer la mise en œuvre de ce principe fondamental par le biais de mesures à prendre par les États en ce qui concerne leur obligation d'enregistrement et l'accessibilité pour le public des renseignements relatifs à la réglementation.

La suite proposée à la Conférence figure au paragraphe 6.1.

RÉFÉRENCES

Doc 9511, *Recueil de sommaires codés des accords bilatéraux de transport aérien*

Doc 6685-C/767, *Règlement relatif à l'enregistrement des accords et arrangements aéronautiques à l'OACI*

1. INTRODUCTION

1.1 Le *Manuel de réglementation du transport aérien international* (Doc 9626) définit la transparence comme étant l'accessibilité des accords et ententes conclus pour les États qui n'y sont pas parties et les particuliers que leur contenu intéresse. La transparence est un principe fondamental de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), dont l'article 83 établit l'obligation claire et sans équivoque pour les États contractants d'enregistrer «immédiatement» tout arrangement auprès du Conseil de l'OACI, qui «le rend public aussitôt que possible». Les arrangements visés seraient les accords, protocoles d'accord et les notes marginales relatives à des accords de transport aérien bilatéraux, régionaux et multilatéraux entre États. Le principe de transparence s'appliquerait aussi

(5 pages)

G:\ATConf.05\ATConf.05.wp.16.fr\ATConf.05.wp.16.fr.doc

aux arrangements relatifs aux exemptions et aux engagements spécifiques pris au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) en ce qui concerne l'Annexe sur les services de transport aérien, ainsi qu'aux accords en matière de location, d'affrètement ou de banalisation d'aéronefs, ou à tout autre arrangement similaire relevant de l'article 83 *bis* de la Convention de Chicago.

1.2 La transparence est une pierre angulaire de la libéralisation du commerce international dans le cadre de l'AGCS, qui englobe le transport aérien comme un secteur des services. Dans cette mesure, ce principe imposerait l'obligation d'assurer une notification publique des lois, règlements et pratiques qui touchent des fournisseurs étrangers de services de transport aérien. Dans un contexte commercial, le principe de transparence repose sur la théorie selon laquelle il est essentiel de dévoiler les obstacles au commerce, tant pour éliminer ceux qui existent que pour dissuader d'en établir de nouveaux.

1.3 La question de la transparence est un élément essentiel dans la réglementation du transport aérien international, en particulier dans un contexte libéralisé, où sa portée dépasse une simple obligation pour les États d'enregistrer les accords. Dans la poursuite de la libéralisation, il est dans l'intérêt des États et dans celui des parties de plus en plus nombreuses qui interviennent dans les négociations sur les services aériens, que le processus devienne plus ouvert et plus transparent dans la façon dont les renseignements sur les arrangements pertinents et les évolutions qui se produisent dans le secteur du transport aérien sont enregistrés et communiqués à toutes les parties intéressées. La présente note porte sur la question de la transparence du régime de réglementation du transport aérien international ainsi que sur son rôle dans le processus de libéralisation; elle examine les moyens d'améliorer sa concrétisation et de rendre l'information plus aisément accessible aux États et aux parties intéressées.

2. TRAVAUX ANTÉRIEURS DE L'OACI

2.1 Au fil des ans, plusieurs résolutions de l'Assemblée ont porté sur l'obligation qu'ont les États d'enregistrer auprès de l'OACI tous les arrangements relatifs au transport aérien, comme le prévoit l'article 83 de la Convention de Chicago, y compris les exemptions et engagements spécifiques au titre de l'AGCS. Dans ces résolutions, priant instamment les États d'enregistrer ces arrangements conformément au *Règlement relatif à l'enregistrement des accords et arrangements aéronautiques à l'OACI* (Doc 6685-C/767), il a été souligné que, pour que l'on puisse disposer de renseignements exacts et complets sur la réglementation et assurer une plus grande transparence, il fallait que les accords soient enregistrés et qu'ils le soient sans retards indus.

2.2 À la 33^e session de l'Assemblée de l'OACI, en 2001, la Commission économique a exprimé son appui à ce que l'Organisation continue de renforcer l'obligation qui incombe à tous les États contractants d'enregistrer auprès d'elle tous les arrangements relatifs au transport aérien. Par sa Résolution A33-19, l'Assemblée a de plus invité instamment les États contractants à tenir dûment compte de la nécessité de se conformer à cette obligation pour renforcer le rôle de chef de file de l'OACI dans la facilitation de la libéralisation du transport aérien et le renforcement de la transparence du système.

2.3 L'OACI rend publics tous les accords enregistrés dans une Liste trimestrielle des accords et arrangements aéronautiques concernant l'aviation civile internationale enregistrés auprès de l'OACI ainsi que sur le site Web de l'Organisation (<http://icaowww.icao.int/applications/dagmar/main.cfm>). Elle tient aussi à jour une base de données de sommaires codés des principales dispositions des accords bilatéraux de transport aérien enregistrés auprès de l'OACI, qu'elle publie périodiquement dans le Doc 9511, *Recueil de sommaires codés des accords bilatéraux de transport aérien*. Une nouvelle édition à feuillets mobiles du Doc 9511, englobant les accords bilatéraux de transport aérien enregistrés jusqu'à mi-2002, devrait être publiée au début de 2003, avec des amendements périodiques par la suite. Toutefois,

cette base de données a des possibilités limitées. Ainsi, elle n'est pas encore accessible sur le site Web de l'OACI et ne contient pas les textes proprement dits des accords; de plus, les accords régionaux ou plurilatéraux n'y sont pas encore répertoriés. Le Secrétariat étudie des façons de répondre à ces besoins.

3. **PROBLÈMES ET ANALYSE**

3.1 Les problèmes liés à la transparence, et l'objectif d'un régime de réglementation plus ouvert, concernent l'obligation prévue par la Convention de Chicago d'enregistrer auprès de l'OACI les accords et arrangements sur les services aériens, la nature de la disposition des accords sur les services aériens relative à l'enregistrement, ainsi que la diffusion des renseignements sur ces accords et l'accès à ces renseignements au niveau des États.

3.2 Devant suivre les faits nouveaux aux échelons bilatéral, régional et multilatéral, et en particulier les incidences du processus de libéralisation, les États se sont fondés sur les orientations de politique de l'OACI concernant certains aspects clés du marché, notamment l'utilisation des renseignements et des bases de données disponibles au sujet des arrangements de coopération et des accords sur les services de transport aérien. À cet égard, même avec des ressources appropriées, l'objectif de l'OACI qui consiste à tenir à jour une base de données complète, comme dans le Doc 9511, ne peut être réalisé que dans la mesure où le système est transparent et où les renseignements fournis sont complets.

3.3 Certains accords sur les services aériens ne sont pas enregistrés auprès de l'OACI, comme l'exige la Convention, ou ne le sont que très tardivement. D'autres, en particulier des accords parallèles tels que les protocoles d'accord, sont presque toujours tenus confidentiels et sont donc très rarement enregistrés auprès de l'OACI. Alors que plus de 4 000 accords bilatéraux auraient été conclus, seulement la moitié approximativement (en excluant leurs amendements) ont été enregistrés à ce jour. Actuellement, quelque 25 accords concernant l'article 83 bis ont été enregistrés. On n'a enregistré jusqu'à présent aucun arrangement relatif à des exemptions ou à des engagements spécifiques pris dans le cadre de l'AGCS. Il reste donc à enregistrer auprès de l'OACI un très grand nombre d'arrangements qui auraient été conclus, et cela malgré l'obligation prévue par la Convention et en dépit de constants rappels aux États, par exemple au moyen de résolutions de l'Assemblée (A33-19, Section I), de lettres aux États, d'ateliers régionaux et de missions auprès des États.

3.4 L'enregistrement tardif ou l'absence d'enregistrement de certains accords auprès de l'OACI semblent dus à un certain nombre de facteurs. Fondamentalement, les accords sur les services aériens ont le caractère de traités, de sorte que souvent la responsabilité de négocier un accord et celle de l'acte final de signature relèvent d'autorités ou de ministères différents, en particulier les ministères des affaires étrangères. Cela complique parfois l'enregistrement de l'accord auprès de l'OACI, car la mise en application de l'accord relève invariablement de l'administration de l'aviation civile, alors que sa négociation et la responsabilité de l'enregistrement peuvent relever d'une autre instance. Le processus de négociation d'un accord peut être lent et laborieux et certaines administrations peuvent donc ne pas voir d'urgence dans le processus d'enregistrement après que l'accord négocié a été signé. Il se peut aussi que les mesures de suivi ne soient pas prises à cause des exigences d'autres négociations ou de négociations nouvelles. Dans certains cas, l'autorisation de commencer à exploiter les services aériens est accordée à des transporteurs avant l'entrée en vigueur officielle de l'accord, ce qui rend moins urgents le processus d'entrée en vigueur officielle et donc l'enregistrement. Certaines administrations pensent aussi que l'enregistrement doit être fait par l'une ou l'autre partie à l'accord et ne prennent donc pas l'initiative d'enregistrer ce dernier auprès de l'OACI. Dans d'autres cas, le manque de ressources humaines et l'incapacité où se trouvent les services compétents de faire face à leur lourde charge de travail pourraient

être les raisons essentielles d'un enregistrement tardif. Enfin, le processus d'entrée en vigueur officielle, qui peut comporter des exigences constitutionnelles d'approbation législative, peut retarder ou compliquer la tâche d'enregistrement.

3.5 En ce qui concerne l'acte de l'enregistrement conformément aux accords sur les services aériens, presque tous les accords bilatéraux contiennent un article qui concerne l'enregistrement de l'accord auprès de l'OACI. Toutefois, la disposition stipule généralement «sera enregistré», sans préciser ni le moment de l'enregistrement, ni la partie qui en sera chargée. À ce propos, l'article 83 de la Convention exige que les accords soient enregistrés «immédiatement» auprès de l'OACI et l'article 6 du Règlement de l'OACI qui traite de l'enregistrement indique que la responsabilité d'enregistrer les accords incombe à «chaque» État, deux éléments qui pourraient être clairement indiqués dans les accords bilatéraux.

3.6 Nonobstant les points exposés au paragraphe 3.4 à propos de l'enregistrement tardif ou de l'absence d'enregistrement auprès de l'OACI, il existe, à l'échelon national, une perspective d'amélioration de la transparence du système de réglementation internationale grâce à l'utilisation de la technologie pour la diffusion de l'information. Des renseignements concernant les accords sur les services aériens sont mis à disposition par certaines administrations sur leurs sites Web. Ainsi, les États-Unis, la Commission européenne et les gouvernements de certains autres pays utilisent de plus en plus ce mode de diffusion de l'information. Cette tendance reste toutefois limitée. La diffusion devrait être encouragée par l'OACI, mais il demeure que la transparence serait améliorée et qu'elle serait profitable aux États et aux parties intéressées si elle était assurée mondialement par l'intermédiaire de l'OACI, tous les États s'acquittant de leur obligation d'enregistrer leurs accords en vertu de la Convention, et le Conseil s'acquittant de son obligation de les rendre publics.

4 CONCLUSIONS

4.1 La Conférence est invitée à conclure que :

- a) la transparence devrait être considérée comme un objectif à poursuivre dans le cadre réglementaire et comme un élément essentiel du processus de libéralisation. Une amélioration de la transparence est profitable pour les États et les parties intéressées au sein du système de réglementation;
- b) eu égard à la libéralisation en cours dans le transport aérien international et à la nécessité de permettre à l'OACI de remplir son rôle de chef de file dans l'élaboration des orientations de politique, plusieurs démarches faisant intervenir les États peuvent contribuer à rendre le régime de réglementation plus transparent, notamment les suivantes :
 - 1) les États devraient enregistrer auprès de l'OACI tout accord relatif aux services aériens, conformément à l'obligation que leur en fait l'article 83 de la Convention;
 - 2) les États devraient, de façon prioritaire, revoir leurs procédures internes et, dans le cadre de l'obligation qui leur incombe aux termes de l'article 83, mettre au point des moyens pratiques d'améliorer leur processus d'enregistrement. S'ils ne l'ont déjà fait, ils pourraient envisager de confier à un fonctionnaire ou à un service la responsabilité de l'enregistrement des accords auprès de l'OACI;

- 3) les États devraient envisager de faire un meilleur usage des moyens électroniques de diffusion de l'information, tels que les sites Web gouvernementaux, pour les renseignements sur l'état de la libéralisation de leur transport aérien qui sont publics, ainsi que pour afficher les renseignements ou les textes de leurs arrangements pertinents sur les services aériens;
- c) l'OACI devrait continuer d'encourager les États à se conformer à leur obligation d'enregistrer tous les accords et arrangements, à assurer l'efficacité du système d'enregistrement ainsi qu'à rendre la base de données sur les accords enregistrés plus accessible et utile pour les États et le public.

5. ARRANGEMENT RÉGLEMENTAIRE RECOMMANDÉ

5.1 Pour améliorer la situation évoquée au paragraphe 3.5, les États pourraient insérer dans leurs accords bilatéraux, régionaux ou plurilatéraux une clause type qui aborderait deux éléments. En premier lieu, elle accélérerait l'enregistrement auprès de l'OACI en précisant le délai. À ce propos, il est à noter que le Règlement de l'OACI relatif à l'enregistrement prévoit qu'une fois signé, un accord peut être enregistré auprès de l'OACI avec une indication qu'il n'est pas entré en vigueur, si tel est le cas. Les renseignements sur la date d'entrée en vigueur peuvent être fournis ultérieurement. En second lieu, la clause type permettrait aux parties de désigner celle qui est chargée d'enregistrer l'accord auprès de l'OACI (la partie désignée pourrait être, par exemple, celle du lieu de signature de l'accord).

5.2 L'arrangement réglementaire ci-après, sous forme de clause type, est donc proposé à l'examen de la Conférence en vue de son utilisation par les États contractants, à leur discrétion, dans les accords bilatéraux, régionaux ou plurilatéraux sur les services aériens. Cette disposition a aussi été insérée dans le Modèle d'accord sur les services aériens (voir ATConf/5-WP/17) :

«Enregistrement auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale

Le présent Accord, et tout amendement qui pourra y être apporté, sera enregistré dès sa signature auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale par [nom de la Partie chargée de l'enregistrement].»

6. SUITE PROPOSÉE

6.1 La Conférence est invitée :

- a) à examiner et à adopter les conclusions du paragraphe 4.1;
- b) à recommander l'adoption de la clause type relative à la transparence qui figure au paragraphe 5.2.