



TRANSPORTS AÉRIENS: RÈGLES DU MARCHÉ

La création du marché unique du transport aérien à la fin des années 90 a profondément transformé l'industrie des transports aériens et grandement contribué à la forte croissance des transports aériens en Europe au cours des vingt dernières années.

BASE JURIDIQUE

Article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

OBJECTIFS

Il s'agit de créer un marché unique du transport aérien en Europe, de veiller à son bon fonctionnement et de l'étendre à certains pays tiers dans la plus large mesure possible.

RÉALISATIONS

D'un point de vue historique, les transports aériens se sont développés sous les auspices et le contrôle des autorités nationales, ce qui s'est traduit, en Europe, par le monopole des transporteurs nationaux et par des aéroports gérés et/ou détenus par l'État. Les transports aériens internationaux, qui se fondent sur des accords bilatéraux interétatiques, se sont développés en conséquence — l'accès au marché et les régimes de propriété des transporteurs, en particulier, étant soumis à un contrôle strict. Cette fragmentation en marchés nationaux et l'absence de concurrence réelle étaient de moins en moins adaptées à la hausse du niveau de vie et à la demande croissante en transports aériens qui en découlait. À partir du milieu des années 70, l'aviation civile a donc dû passer d'une économie administrée à une économie de marché. Ainsi, en 1978, l'Airline Deregulation Act a complètement libéralisé le marché américain.

Dix ans plus tard, au terme d'un long processus, il en est allé de même en Europe, dans le sillage de l'Acte unique européen de 1986 et de l'achèvement du marché intérieur: plusieurs «paquets» de mesures réglementaires de l'Union ont progressivement fait passer les marchés de l'aviation nationaux protégés à un marché unique compétitif du transport aérien (de fait, l'aviation est devenue le premier mode de transport — et, dans une large mesure, tel est toujours le cas — à bénéficier d'un marché unique pleinement intégré). Le premier (1987) et le deuxième (1990) «paquets» ont commencé par assouplir les règles relatives aux tarifs et aux capacités. En 1992, le «troisième paquet» [à savoir les règlements du Conseil (CEE) n^{os} 2407/92, 2408/92 et 2409/92, à présent remplacés par le règlement (CE) n^o 1008/2008 du Parlement européen et du



Conseil] ont levé toutes les restrictions commerciales restantes qui étaient imposées aux compagnies aériennes exerçant leurs activités dans l'Union, rendant ainsi possible la création du «marché unique du transport aérien». Ce marché a ensuite été étendu à la Norvège, à l'Islande et à la Suisse. Il pourrait être encore étendu à certains pays voisins en vertu de l'accord sur la création d'un espace aérien commun européen, à condition que ces pays mettent progressivement en œuvre toutes les dispositions de l'Union pertinentes, ce qui n'est pas encore le cas^[1].

Ce troisième paquet a remplacé les transporteurs aériens nationaux par les transporteurs aériens communautaires et a établi comme principe de base que tout transporteur aérien communautaire peut librement fixer des tarifs pour le transport de passagers et de fret et peut accéder à toute route à l'intérieur de l'Union européenne sans permis ni autorisation (exception faite de certaines routes très particulières sur lesquelles les États membres peuvent imposer des obligations de service public, sous certaines conditions et pour un temps limité).

Ce paquet a également établi les exigences auxquelles les transporteurs aériens communautaires doivent satisfaire pour commencer ou poursuivre leurs activités, à savoir notamment:

1. Les transporteurs aériens doivent être détenus et effectivement contrôlés par les États membres et/ou des ressortissants des États membres, et leur principal siège d'exploitation doit être établi dans un État membre.
2. Leur situation financière doit être bonne. Ils doivent être dûment assurés pour couvrir leur responsabilité en cas d'accident.
3. Ils doivent posséder les compétences professionnelles et les capacités d'organisation leur permettant garantir la sécurité de leurs activités conformément aux règlements en vigueur. Cette compétence est attestée par la délivrance d'un certificat de transporteur aérien.

Parallèlement à la mise en place du marché unique du transport aérien, des règles communes ont été adoptées afin d'en garantir le bon fonctionnement, lequel requiert notamment 1) des conditions de concurrence égales et 2) un niveau élevé et uniforme de protection des passagers.

Afin de garantir des conditions de concurrence égales, la législation sur les aides d'État et la concurrence (fusions, alliances, fixation des prix, etc.) s'applique au secteur des transports aériens. Y parvenir n'a pas été évident, étant donné que les recapitalisations publiques des compagnies aériennes ont été monnaie courante jusqu'au milieu des années 90. Cependant, au fil des ans, les lignes directrices de la Commission pour l'évaluation des financements publics du secteur ne répondaient plus aux besoins de l'environnement actuel du marché. Il faut dire qu'elles dataient respectivement de 1994 (compagnies aériennes) et de 2005 (aéroports et aide au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux). Elles ont donc été remplacées au printemps 2014.

[1]Une étude intitulée «[Overview of the air services agreement concluded by the EU](#)» (Parlement européen, 2013) présente une analyse du contenu et du résultat de ces accords.



La réglementation européenne garantit à l'ensemble des transporteurs, qu'ils soient européens ou non, les mêmes droits et les mêmes chances en matière d'accès aux services liés au transport aérien. Ce n'est pas toujours vrai dans certains pays tiers où des pratiques discriminatoires et des subventions peuvent conférer des avantages concurrentiels déloyaux aux transporteurs aériens de ces pays. Dans sa communication du 7 décembre 2015 sur une stratégie de l'aviation pour l'Europe [COM(2015)0598], la Commission a annoncé son intention d'évaluer l'efficacité du règlement (CE) n° 868/2004 en vue de le réviser ou de le remplacer par un instrument plus efficace qui permettrait de garantir des conditions de concurrence équitables entre tous les transporteurs et de préserver ainsi la connectivité en provenance et à destination de l'Union. Cette communication a été suivie, en juin 2017, par la publication de la proposition de règlement visant à préserver la concurrence dans le domaine du transport aérien et abrogeant le règlement (CE) n° 868/2004.

L'accès équitable aux aéroports et aux services aéroportuaires est garanti en vertu du règlement (CEE) n° 95/93, qui prévoit que des créneaux horaires dans les aéroports saturés (à savoir la permission d'atterrir ou de décoller à une date et à une heure précises) doivent être attribués aux compagnies aériennes d'une manière neutre, non discriminatoire et transparente par un coordonnateur de créneaux indépendant. Toutefois, ce système d'attribution des créneaux horaires empêche une exploitation optimale de la capacité de l'aéroport^[2]. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé, en 2011, un certain nombre de modifications du règlement n° 95/93 afin d'améliorer l'efficacité du système, mais, à ce jour, les deux législateurs ne sont pas parvenus à un accord sur ces modifications. La directive 96/67/CE a progressivement ouvert le marché à la concurrence en ce qui concerne les services d'assistance en escale (à savoir les services fournis aux compagnies aériennes dans les aéroports, comme la prise en charge des passagers et des bagages, l'avitaillement en carburant ou le nettoyage des aéronefs). Une proposition de la Commission de 2011 visant à ouvrir davantage encore ce marché aux aéroports les plus importants de l'Union n'a pas été approuvée par le législateur et a été retirée par la Commission en 2014. En outre, la directive 2009/12/CE établit les principes élémentaires relatifs à la perception des redevances aéroportuaires payées par les transporteurs aériens pour l'utilisation des installations et des services des aéroports. Cette directive n'a cependant pas empêché la multiplication des litiges entre aéroports et compagnies aériennes.

Afin de garantir un accès équitable aux réseaux de distribution et de les empêcher d'influencer le choix des consommateurs, des règles communes ont été adoptées. Elles sont entrées en vigueur en 1989. Ces règles prévoient que les systèmes informatisés de réservation ou «SIR», qui constituent les «intermédiaires techniques» entre les compagnies aériennes et les agents de voyages sont tenus d'afficher les services de toutes les compagnies aériennes de façon non discriminatoire sur les écrans d'ordinateur des agences de voyage [règlement (CE) n° 80/2009]. Cependant,

[2] Les compagnies aériennes peuvent sous-utiliser leurs créneaux horaires afin d'éviter que ces créneaux ne retournent au pool des créneaux horaires et ne soient réattribués à des concurrents. Il convient de faire observer qu'en 2016, alors que l'Union possédait quelque 90 aéroports coordonnés (c'est-à-dire appliquant le système des créneaux horaires), les États-Unis n'en avaient que deux. Voir notamment l'étude intitulée «[Airport slots and aircraft size at EU airports](#)» (Parlement européen, 2016).



le rôle des SIR est de moins en moins important étant donné que la distribution sur l'internet se généralise, y compris par les sites des transporteurs.

(Il convient de noter que la concurrence déloyale de transporteurs de pays tiers était censée être réglée par le règlement (CE) n° 868/2004. Toutefois, cet instrument s'étant révélé impossible à appliquer, la Commission a donc présenté, en 2017, un nouveau mécanisme pour garantir une concurrence loyale entre transporteurs de l'Union et transporteurs de pays tiers [[COM\(2017\)0289](#)]. Cette proposition est en cours de discussion).

Afin de protéger les passagers et les aéronefs et de garantir un niveau élevé et uniforme de sécurité à travers l'Union, les dispositions nationales en matière de sécurité ont été remplacées par des règles communes de sécurité, lesquelles ont été progressivement étendues à l'intégralité de la chaîne des transports. En outre, une Agence européenne de la sécurité aérienne a été créée, qui est notamment chargée d'élaborer des règles en la matière^[3]. Les exigences en matière de sûreté en vigueur dans tous les aéroports de l'Union ont également été harmonisées afin de mieux prévenir tout acte de malveillance contre les aéronefs, leurs passagers et leur équipage (il convient néanmoins de noter que les États membres conservent le droit d'appliquer des mesures de sûreté plus strictes^[4]). Par ailleurs, les règles communes établies par le règlement (CE) n° 261/2004 pour la protection des droits des passagers aériens visent à garantir que les passagers bénéficient d'un niveau minimal d'assistance en cas de longs retards ou d'annulation. Ces règles instituent également des mécanismes d'indemnisation. L'application de cette réglementation s'avère cependant difficile et le recours aux tribunaux fréquent^[5]. En mars 2013, la Commission a présenté une nouvelle proposition modifiant le règlement (CE) n° 261/2004 [[COM\(2013\)0130](#)] en vue d'améliorer encore et toujours l'application des règles de l'Union en clarifiant les principes fondamentaux et les droits implicites des passagers qui ont, par le passé, donné lieu à de nombreux litiges entre les compagnies aériennes et les passagers. Le processus de codécision suit son cours et des solutions définitives doivent encore être convenues entre le Parlement et le Conseil.

Plus de vingt ans après l'entrée en vigueur du «troisième paquet», le fonctionnement du marché unique du transport aérien reste évidemment perfectible, comme en témoignent certains facteurs, à savoir: les défaillances du système d'attribution des créneaux horaires; le fait que la vaste majorité (80 %) des routes au départ des aéroports de l'Union sont toujours desservies par seulement un (dans 60 % des cas) ou deux (dans 20 % des cas) transporteurs; les difficultés financières rencontrées par plusieurs compagnies aériennes et aéroports; ou encore, la complexité de la surveillance des transporteurs aériens exerçant à présent leurs activités dans plusieurs États membres.

[3]La fiche thématique [3.4.9](#) traite de la sûreté de l'aviation civile.

[4]La fiche thématique [3.4.7](#) traite de la sûreté de l'aviation civile. «[Le cadre réglementaire de l'Union européenne applicable à la sûreté dans l'aviation civile](#)» (Parlement européen, 2013) offre une synthèse complète de la législation de l'Union en matière de sûreté aérienne.

[5]La fiche thématique [2.2.3](#) traite des droits des passagers. En juin 2016, en vue de préciser les règles en vigueur, la Commission a adopté une série de lignes directrices fondées sur la jurisprudence.



Cependant, l'objectif principal a été pleinement atteint: entre 1995 et 2014, alors que le nombre de voyageurs-kilomètres au sein de l'UE-28 a progressé de 23 % environ, ce nombre a augmenté de quelque 74 % dans le secteur des transports aériens. Pendant cette même période, la part de l'aviation dans la totalité des transports de passagers est passée de 6,5 % à 9,2 %, ce qui représente, et de loin, la plus forte croissance de tous les modes de transport de l'Union confondus.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Dans de nombreux rapports, et plus particulièrement dans sa résolution du 14 février 1995 sur la communication de la Commission intitulée «L'aviation civile vers des horizons meilleurs», le Parlement européen a souligné la nécessité d'une politique commune des transports aériens qui permettrait une concurrence plus importante et plus équitable entre les compagnies aériennes. Le soutien du Parlement en faveur de la création et du bon fonctionnement du marché unique du transport aérien a donc été constant.

Ce faisant, le Parlement a cependant toujours insisté sur le fait que la libéralisation des transports aériens devait se faire avec prudence et graduellement, et qu'il s'agissait d'établir un juste équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux du secteur.

Ces vingt-cinq dernières années, le Parlement a donc toujours plaidé en faveur d'une concurrence équitable, de la sécurité aérienne, de la qualité des services et des droits des passagers, tout en défendant les conditions de travail du personnel des compagnies aériennes et la protection de l'environnement. Ainsi, c'est lui qui, dès le début du processus de libéralisation, a exigé que soient définis des critères à respecter en matière d'aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes et que soient adoptées des règles communes en matière de services d'assistance en escale, de redevances aéroportuaires ou de droits des passagers.

Cette attitude équilibrée par rapport à la libéralisation des transports aériens trouve une illustration récente dans la modification substantielle opérée en première lecture par le Parlement sur les propositions de 2011 de la Commission relatives aux créneaux horaires et aux services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union européenne.

Dans son récent rapport du 20 mars 2018 intitulé «Garantir une concurrence équitable dans le transport aérien», le Parlement a apporté son soutien à la proposition de la Commission destinée à défendre les transporteurs aériens de l'Union contre les pratiques déloyales des compagnies aériennes de certains pays tiers. Cette proposition vise notamment à mettre en place un instrument qui se veut pratique, efficace et facile à utiliser, susceptible de servir de moyen de dissuasion ou de compenser les préjudices causés par des aides d'État ou d'autres pratiques discriminatoires d'acteurs extraeuropéens dans le domaine de l'aviation. Les amendements proposés par les députés au Parlement européen ont par ailleurs réduit la durée des enquêtes ouvertes par la Commission à la demande des transporteurs ou des États membres de l'Union pénalisés par ces pratiques; ils ont également introduit la notion de «mesures compensatoires provisoires», qui peut s'appliquer en cas d'urgence pour éviter qu'un risque ne se concrétise. Le Parlement a également insisté pour mettre en place, à



l'issue d'une enquête, le «critère d'intérêt de l'Union» pour ainsi veiller à ce que les contre-mesures prises par l'Union européenne n'affectent pas sa connectivité ni sa situation socioéconomique. Les négociations interinstitutionnelles relatives à ladite proposition sont en cours.

Décisions connexes du Parlement européen:

- Résolution du 14 février 1995 sur la communication de la Commission intitulée «L'aviation civile européenne vers des horizons meilleurs» ([JO C 56 du 6.3.1995, p. 12](#)).
- Résolution législative du Parlement européen du 11 juillet 2007 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'exploitation de services de transport aérien dans la Communauté ([JO C 175E du 10.7.2008, p. 371](#)).
- Résolution législative du Parlement européen du 12 décembre 2012 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de l'Union européenne ([JO C 434 du 23.12.2015, p. 217](#)).
- Résolution législative du Parlement européen du 16 avril 2013 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union et abrogeant la directive 96/67/CE du Conseil ([JO C 45 du 5.2.2016, p. 120](#)).
- Résolution législative du 5 février 2014 sur la proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 261/2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, ainsi que le règlement (CE) n° 2027/97 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en ce qui concerne le transport aérien de passagers et de leurs bagages ([JO C 93 du 24.3.2017, p. 336](#)).

Esteban Coito
04/2019

