



NOTE DE TRAVAIL

SEPTIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN
(ATCONF/7)

Montréal (siège), 16 – 20 novembre 2026

Point 3 : Renforcer les cadres réglementaires et institutionnels

3.3 : Renforcer le mécanisme de planification des interventions d'urgence et la protection des consommateurs afin de favoriser la résilience du système de l'aviation

RENFORCER LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET
LA PLANIFICATION DES INTERVENTIONS D'URGENCE

(Note présentée par le Secrétariat)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note examine l'efficacité des cadres de protection des consommateurs et la pertinence de la planification des interventions d'urgence dans le secteur de l'aviation, dans le contexte de marchés du transport aérien toujours plus complexes et des récentes perturbations à grande échelle. Si les orientations existantes restent un socle solide, l'évolution des conditions du marché a mis en évidence des difficultés pour systématiser la mise en œuvre d'un pays à l'autre, tout comme des divergences en matière de préparation, de coordination et d'alignement entre les cadres politiques et les pratiques opérationnelles. Ces facteurs ont, dans certains cas, entravé l'uniformité du traitement réservé aux passagers et l'efficacité des réponses apportées aux perturbations massives touchant les aéroports et les entreprises de transport aérien. Pour remédier à ces problèmes, la note propose un cadre de mise en œuvre pratique et flexible destiné à aider les États à renforcer la protection des consommateurs et la planification coordonnée des interventions d'urgence. Ce cadre est axé sur une plus grande uniformité, des responsabilités clairement définies, une préparation plus poussée et un alignement renforcé afin de permettre des réponses plus efficaces et plus prévisibles.

Suite à donner : La suite à donner par la Conférence figure au paragraphe 5.1.

<i>Objectif stratégique :</i>	La présente note se rapporte à l'objectif stratégique <i>Le développement économique du transport aérien assure la prospérité économique et le bien-être de la société pour toutes et tous.</i>
<i>Incidences financières :</i>	Les activités visées dans la présente note seront entreprises sous réserve des ressources prévues dans le budget ordinaire 2026-2028 et/ou de contributions extrabudgétaires, notamment du Fonds volontaire pour le transport aérien.
<i>Références :</i>	<i>Résolutions adoptées à la 42^e session de l'Assemblée – Édition provisoire, octobre 2025, (Résolution A42-26 de l'Assemblée de l'OACI)</i> <i>Doc 10221, Rapport de la Commission économique de la 42^e session de l'Assemblée (Montréal, 23 septembre – 3 octobre 2025)</i> <u>Principes de base de l'OACI relatifs à la protection des consommateurs</u> <u>Base de données de l'OACI sur la réglementation en matière de protection des consommateurs</u>

1. INTRODUCTION

1.1 Lors de la sixième Conférence mondiale sur le transport aérien (ATConf/6), les États ont pris acte de la diversité grandissante des régimes de protection des passagers et du risque de fragmentation réglementaire qui en découle. La Conférence a donné lieu à l'élaboration des principes de base de l'OACI relatifs à la protection des consommateurs, généraux et non contraignants, destinés à promouvoir l'équité, la transparence et la compatibilité entre les cadres nationaux et régionaux, tout en préservant la flexibilité des États. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a aussi mis au point des outils d'accompagnement, notamment le Recueil de l'OACI sur la protection des consommateurs, qui regroupe les politiques et pratiques nationales et régionales existantes, dans le but d'aider les États et de faciliter l'échange de bonnes pratiques en matière de protection des consommateurs.

1.2 Depuis l'adoption de ces principes, les marchés du transport aérien ont considérablement évolué ; une transformation induite par la numérisation, de nouveaux canaux de distribution, des services dégroupés et le rôle croissant des intermédiaires. Le secteur a, en même temps, été confronté à des perturbations majeures, notamment la pandémie de COVID-19, ainsi que des aléas sur les plans opérationnel, géopolitique et climatique. Ces évolutions ont complexifié la mise en œuvre des mesures de protection des consommateurs et des plans de riposte d'urgence, et ont mis en évidence des carences dans leur application concrète. Ce contexte a ainsi fait apparaître deux enjeux de politique interdépendants : i) d'une part, la mise en œuvre inégale des mesures de protection des consommateurs d'un pays à l'autre ; et ii) l'impact sur les mesures de protection des consommateurs en raison de disparités entre les mécanismes nationaux de planification des interventions d'urgence dans le secteur de l'aviation, notamment en matière de préparation, de dispositifs de coordination et de répartition des rôles entre les parties prenantes.

1.3 L'Assemblée de l'OACI, réunie en sa 42^e session, a examiné ces questions et a pris note des préoccupations soulevées concernant la mise en œuvre inégale des droits et de la protection des passagers d'un pays à l'autre. Elle a relevé que plusieurs États se sont montrés favorables à une révision des principes de base de l'OACI et à l'élaboration de bonnes pratiques complémentaires pour promouvoir une application cohérente. Dans le même temps, des points de vue divergents ont été exprimés quant à la nécessité d'harmoniser davantage les orientations en matière de protection des consommateurs, certains États estimant que le cadre existant suffisait. L'Assemblée a également insisté sur l'importance de tenir compte des enseignements tirés et des contributions des parties prenantes, tout en conservant une certaine souplesse et en évitant des approches trop prescriptives.

2. PRINCIPAUX DÉFIS AYANT UNE INCIDENCE SUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET LA PLANIFICATION DES INTERVENTIONS D'URGENCE

2.1 Défis liés à l'application de mesures de protection des consommateurs dans un contexte de marché et de conditions opérationnelles en constante évolution

2.1.1 **Défis structurels.** L'environnement de mise en œuvre des cadres de protection des consommateurs est devenu de plus en plus complexe comparé aux conditions qui prévalaient lors de l'élaboration des principes de base de l'OACI en 2013. Le marché actuel se caractérise par des plateformes numériques, le rôle croissant des intermédiaires et des modalités de prestation de services plus fragmentées et multipartites. Dans un tel contexte, les défis découlent principalement de la structure même du marché, notamment de la nécessité de garantir la transparence des droits des passagers à travers de multiples canaux de vente, de clarifier les relations contractuelles lors de l'intervention d'intermédiaires, et de définir la répartition des responsabilités entre les entreprises de transport aérien, les intermédiaires et les autres parties prenantes. Ces facteurs font qu'il est plus complexe d'appliquer de manière constante des mesures de protection des consommateurs, en particulier lors d'opérations transfrontalières où les cadres nationaux diffèrent.

2.1.2 Défis liés à la coordination et à la communication. Dans les situations de perturbation, les complexités structurelles susmentionnées se traduisent en défis liés à la coordination et à la communication, car l'application efficace des cadres de protection des consommateurs dépend d'une coordination opportune entre de multiples acteurs. Dans la pratique, des difficultés surgissent lorsqu'il s'agit de fournir des informations claires et cohérentes aux passagers, d'acquiescer une compréhension commune des responsabilités parmi les parties prenantes et d'offrir une assistance et une prise en charge de manière coordonnée. Ces défis sont davantage amplifiés dans les situations transfrontalières, où les disparités entre cadres nationaux, notamment les différences concernant l'étendue des obligations et l'interprétation des dispositions relatives aux perturbations, peuvent entraîner une application inégale des mesures de protection des passagers et une incertitude juridique. Face à de telles situations, les parties prenantes peuvent se heurter à des difficultés pour apporter une réponse efficace et prévisible lors de perturbations à grande échelle.

2.2 Défis liés à la planification des interventions d'urgence dans des scénarios de perturbation

2.2.1 Défis structurels. Les mécanismes de planification des interventions d'urgence varient considérablement d'un État à un autre en termes de niveaux de préparation, de dispositions institutionnelles et de structures de coordination. Ces différences sont le reflet de variations dans les modèles de gouvernance, de la répartition des responsabilités entre autorités publiques et parties prenantes du secteur aérien, tout comme du niveau d'imbrication entre les systèmes nationaux de planification. Dans certains cas, les mécanismes de planification des interventions d'urgence ne tiennent pas pleinement compte des scénarios de perturbation complexes touchant l'ensemble du système, ou ne définissent pas de manière adéquate les méthodes de coordination entre les acteurs concernés. De telles différences structurelles peuvent limiter l'efficacité des dispositifs de planification des interventions d'urgence, en particulier dans les situations nécessitant des interventions coordonnées entre plusieurs entités et territoires.

2.2.2 Défis liés à la coordination et à la communication. Lors de perturbations à grande échelle, ces différences structurelles entraînent des défis liés à la coordination et à la communication dans la mise en œuvre des plans d'urgence. Des difficultés pratiques apparaissent pour coordonner l'action entre autorités publiques et acteurs du secteur aérien, pour assurer la continuité des fonctions essentielles de l'aviation et pour garantir une communication rapide, cohérente et fiable. Ces défis sont particulièrement visibles dans des situations qui évoluent rapidement, où les rôles et les responsabilités ne sont peut-être pas toujours clairement compris ou lorsque les mécanismes de coordination ne sont pas suffisamment intégrés. En conséquence, la capacité du système de l'aviation à réagir efficacement et à se rétablir de manière coordonnée peut s'en trouver limitée.

2.2.3 Intervention en cas d'accident d'aviation et assistance aux victimes et à leurs familles. Les accidents d'aviation posent des défis opérationnels, humanitaires et juridiques particuliers qui nécessitent des mécanismes de préparation précis, allant au-delà de la planification générale des interventions d'urgence. Les États devraient établir des cadres nationaux exhaustifs pour s'assurer d'offrir en temps voulu une assistance efficace aux victimes d'accidents d'aviation et à leurs familles, notamment en définissant clairement les rôles et responsabilités, en mettant en place des mécanismes de coordination efficaces et en fournissant des services de soutien appropriés. Les États membres sont instamment priés de mettre en place des lois, des règlements ou des politiques en conformité avec l'[Annexe 9 de l'OACI — Facilitation](#), et le [Doc 9998 — Politique de l'OACI sur l'assistance aux victimes d'accidents d'aviation et à leurs familles](#). Ces mécanismes devraient également refléter les principes énoncés dans la *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international* (Convention de Montréal, 1999), notamment des dispositions portant sur la responsabilité des transporteurs aériens et, lorsque la loi nationale applicable l'exige, le versement rapide d'avances de fonds pour répondre aux besoins financiers immédiats des victimes et de leurs familles.

2.3 Interface entre la protection des consommateurs et la planification des interventions d'urgence

2.3.1 L'application efficace des mesures de protection des consommateurs lors d'événements perturbateurs dépend de l'alignement entre les cadres de protection des consommateurs et les mécanismes de planification des interventions d'urgence, tant au niveau des politiques qu'au niveau opérationnel. Des différences dans leur conception, leur portée et leur interprétation peuvent entraîner un traitement inégal des passagers entre les territoires, notamment ceux où ces cadres et mécanismes ne prennent pas pleinement en compte les perturbations à grande échelle ou les arrangements de service multiacteurs. Dans la pratique, ces différences créent des carences quant aux rôles, à la coordination et à la communication, ce qui nuit à l'efficacité et entraîne une mise en œuvre fragmentée, des informations incohérentes et une incertitude dans la fourniture d'assistance et de soins. Il convient donc de renforcer l'alignement par une meilleure cohérence des politiques et par une meilleure imbrication des opérations afin d'appuyer des réponses plus coordonnées et plus efficaces.

3. CADRE DE MISE EN ŒUVRE POUR RENFORCER LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET LES MÉCANISMES DE PLANIFICATION DES INTERVENTIONS D'URGENCE

3.1 Faisant fond sur les défis structurels et liés à la coordination et à la communication identifiés ci-dessus, le cadre de mise en œuvre suivant est proposé pour accompagner les États dans le renforcement de la protection des consommateurs et des mécanismes de planification des interventions d'urgence. Il vise à accroître l'efficacité de chaque domaine en tant que tel, tout en faisant valoir qu'une meilleure coordination entre les deux peut engendrer de meilleurs résultats. L'approche se concentre sur six domaines prioritaires :

- a) **Promouvoir la cohérence dans l'application des cadres de protection des consommateurs.** Il demeure important d'assurer une application plus cohérente entre territoires, notamment à la lumière de l'évolution des conditions du marché et des risques de perturbation. Dans cette optique, la cohérence vise à faire coïncider davantage les approches et les résultats, et à laisser en même temps la flexibilité nécessaire aux États s'agissant de leurs cadres juridiques et réglementaires nationaux. Les initiatives régionales, le cas échéant, peuvent contribuer en outre à mieux harmoniser les approches entre les États participants. Si ces efforts peuvent favoriser la cohérence, la complexité croissante et la dimension internationale du transport aérien pourraient également justifier, à l'avenir, d'envisager des approches internationales plus harmonisées en matière de protection des consommateurs dans le secteur de l'aviation, grâce à l'unification des règles internationales, afin de garantir la certitude juridique et la cohérence des résultats d'une juridiction à l'autre. En conséquence, les États sont invités à appliquer les principes de base de l'OACI relatifs à la protection des consommateurs dans leurs pratiques réglementaires, en tenant compte de leurs cadres nationaux, et à partager leurs pratiques ainsi que leurs expériences de la mise en œuvre, y compris les enseignements tirés des scénarios de perturbation.
- b) En parallèle, et conformément aux recommandations de la 42^e session de l'Assemblée au cours de laquelle de nombreux États se sont dits favorables à la révision de ces principes de base, les travaux en cours visent à peaufiner davantage ces principes à la lumière de l'évolution des conditions, étant toutefois entendu que les principes existants restent globalement adéquats. Une fois que ces ajustements seront faits, les États pourront améliorer davantage leurs approches, s'il y a lieu, en s'appuyant sur les cadres existants. Compte tenu de la numérisation et de l'internationalisation croissantes du transport aérien, on ne saurait trop insister sur la nécessité d'élaborer des règles

internationales plus harmonisées et, le cas échéant, unifiées en matière de protection des consommateurs dans le domaine de l'aviation, y compris les droits des passagers, afin de réduire la fragmentation réglementaire, de renforcer la certitude juridique et de garantir un traitement cohérent des passagers d'une juridiction à l'autre. Afin de favoriser une plus grande cohérence, et conformément à la résolution A42-26 de l'Assemblée, les États membres qui ne sont pas encore parties à la Convention de Montréal de 1999 sont instamment priés de le devenir¹. Une plus grande adhésion à la Convention de Montréal de 1999 contribuerait à renforcer davantage l'équité et la cohérence internationales. En effet, la communauté serait ainsi dotée d'un cadre largement accepté régissant la responsabilité des transporteurs dans le transport international, qui garantirait la certitude juridique et traiterait adéquatement les réclamations concernant les passagers et le fret lors de scénarios de perturbation.

- c) **Clarifier les responsabilités pour mieux protéger les consommateurs.** Les cadres nationaux de protection des consommateurs devraient prévoir des dispositions claires, adaptées et transparentes, y compris des rôles et obligations clairement définis pour les entreprises de transport aérien, les intermédiaires et d'autres prestataires de services, en particulier dans le cadre d'arrangements contractuels multipartites et indirects. Il est essentiel de mettre en œuvre ces dispositions de manière efficace, notamment par le biais de dispositifs opérationnels pour garantir la fourniture opportune d'informations, d'assistance et de soins aux passagers en cas de perturbation. Afin de garantir cohérence et prévisibilité dans le traitement des passagers, il convient de poursuivre les travaux visant à harmoniser et, le cas échéant, à unifier les règles relatives à la protection des consommateurs et aux droits des passagers dans le secteur de l'aviation. Une telle approche permettrait de trouver un juste équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux du secteur, de réduire l'incertitude juridique et le nombre de litiges, et d'offrir un cadre plus cohérent pour le transport aérien international. Ces efforts devraient s'appuyer sur les éléments indicatifs de l'OACI, le Recueil sur la protection des consommateurs, et l'échange structuré de pratiques utiles pour promouvoir une compréhension et des approches communes.
- d) **Renforcer la préparation et la coordination des réponses aux perturbations.** Les mécanismes de planification des interventions d'urgence devraient continuer d'être renforcés, conformément aux dispositions pertinentes des Annexes et aux résolutions de l'Assemblée de l'OACI², afin d'assurer une préparation adéquate face aux perturbations de grande ampleur et à l'échelle du système. Cette démarche passe par le renforcement des arrangements institutionnels, la définition claire des rôles et des responsabilités, et une coordination efficace entre les autorités publiques concernées et les parties prenantes de l'aviation, en tenant compte des enseignements tirés et des recommandations issues de la Conférence de haut niveau de l'OACI sur la COVID-19 (HLCC 2021), notamment en matière de préparation aux crises, de plans de continuité des activités, de gestion coordonnée des risques, de partage de renseignements et de maintien des fonctions essentielles du secteur de l'aviation en cas de perturbation majeure. La préparation opérationnelle reste essentielle, notamment la capacité à coordonner l'action, à maintenir la continuité des fonctions critiques de l'aviation et à communiquer efficacement lors de scénarios de perturbation en évolution rapide. Il faudrait pour cela examiner et vérifier régulièrement les plans de

¹ Actuellement, 144 États sont parties à la Convention de Montréal de 1999

² Annexe 1 – *Licences du personnel*, Annexe 6 – *Exploitation technique des aéronefs*, Annexe 9 – *Facilitation*, Annexe 11 – *Services de la circulation aérienne*, Annexe 14 – *Aérodromes*, Annexe 19 – *Gestion de la sécurité*, Résolution A42-13 de l'Assemblée : *Stratégie pour la réduction des risques de catastrophe dans l'aviation*.

préparation aux urgences, réaliser des exercices basés sur des scénarios et prendre en considération les enseignements tirés des perturbations passées.

- e) **Améliorer la coordination entre les cadres de protection des consommateurs et les mécanismes de planification des interventions d'urgence.** S'il est vrai que les cadres de protection des consommateurs et de planification des interventions d'urgence remplissent des fonctions distinctes, une meilleure coordination entre eux peut permettre une mise en œuvre plus efficace lors de perturbations. Les États sont invités, le cas échéant, à veiller à ce que les deux se complètent, notamment en facilitant la coordination entre les autorités compétentes et en alignant les processus opérationnels lorsque nécessaire. Cette coordination peut aider à garantir que les mesures relatives à l'information, à l'assistance et aux soins aux passagers soient mises en œuvre de manière cohérente et opportune en cas de perturbation.
- f) **Promouvoir le partage d'informations.** Il est essentiel de mieux partager l'information entre les États et les parties prenantes compétentes au service de la cohérence et de la coordination. Les États et les organisations régionales sont invités à mettre en commun leurs pratiques et les enseignements qu'ils en ont tirés et à utiliser les mécanismes de l'OACI, y compris le Recueil de l'OACI sur la protection des consommateurs, pour encourager de manière concrète la transparence et l'alignement entre les territoires.
- g) **Continuer de renforcer le rôle de l'OACI.** L'OACI continuera de mettre au point et à jour des orientations et des pratiques optimales, de faciliter l'échange d'expériences et de favoriser la coopération entre les parties prenantes pertinentes dans les domaines de la protection des consommateurs et de la planification des interventions d'urgence. Ces travaux contribueront également à assurer une cohérence entre les cadres de protection des consommateurs et de défense de leurs droits, y compris en envisageant des approches plus harmonisées visant à réduire la fragmentation, le renforcement d'une certitude juridique et la promotion de résultats prévisibles dans différentes juridictions. L'objectif recherché serait une plus grande cohérence et une application plus efficace des cadres et mécanismes pertinents, tout en tenant compte de la diversité des dispositifs juridiques et institutionnels nationaux.

4. CONCLUSION

4.1 Les défis identifiés mettent en exergue la nécessité de renforcer la protection des consommateurs et la planification des interventions d'urgence face à l'évolution des conditions du marché et aux risques de perturbation. La question fondamentale est celle de leur application efficace dans un environnement opérationnel de plus en plus complexe. Le fait d'améliorer la clarté, la cohérence et l'efficacité de chacun de ces cadres, tout en améliorant leur coordination lorsque cela est approprié, favorisera de meilleurs résultats pour les passagers et renforcera la résilience du système. À mesure que le transport aérien continue d'évoluer à l'échelle mondiale, l'adoption de cadres plus harmonisés en matière de protection des consommateurs et de droits des passagers permettrait de réduire davantage la fragmentation, de renforcer la certitude juridique et de favoriser des résultats équilibrés et prévisibles tant pour les passagers que pour le secteur.

5. SUITE À DONNER

5.1 Les recommandations suivantes sont soumises à l'examen de la Conférence :

- a) les États devraient renforcer la mise en œuvre de cadres de protection des consommateurs et de mécanismes de planification des interventions d'urgence, notamment par l'attribution claire des responsabilités, une coordination efficace entre les autorités compétentes et les parties prenantes, une préparation renforcée aux perturbations à grande échelle et l'alignement des procédures relatives aux renseignements sur les passagers, ainsi que l'assistance des passagers et leur prise en charge, notamment l'assistance aux victimes d'accidents d'aviation et à leurs familles ;
- b) les États devraient aligner leurs cadres de protection des consommateurs et leurs mécanismes de planification des interventions d'urgence en établissant des procédures intégrées, en définissant des responsabilités concertées entre les autorités concernées et en alignant les processus opérationnels relatifs à la fourniture d'informations, d'assistance et de soins aux passagers lors des perturbations ;
- c) les États devraient toujours mettre en commun l'information et coopérer sans délai et systématiquement, notamment au moyen des mécanismes existants de l'OACI, appuyés par les protocoles de communication et les modalités de coordination établis entre les parties prenantes concernées, afin de renforcer la cohérence, de faciliter la coordination des réponses aux scénarios de perturbation et de prêter efficacement assistance aux passagers ;
- d) l'OACI continuera de travailler avec les États en vue d'élaborer des cadres plus harmonisés de protection des consommateurs et de la planification des interventions d'urgence ;
- e) les États qui n'ont pas encore ratifié la *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international* (Convention de Montréal, 1999) sont invités à le faire.