Organisation de l'aviation civile internationale

ATConf/7-WP/100[1]
25/9/26

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
3.1 : Renforcer la supervision réglementaire et faire évoluer les cadres institutionnels

ÉLÉMENTS CLÉS À PRENDRE EN COMPTE DANS L'ÉVOLUTION LÉGISLATIVE DES DROITS DES PASSAGERS AÉRIENS : L'EXPÉRIENCE CHILIENNE

(Note présentée par le Chili et appuyée par 17 États membres de la CLAC[2])

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail analyse la nécessité de fonder les réformes en matière de protection des consommateurs sur des données probantes claires démontrant qu'elles permettront d'améliorer la relation contractuelle entre passagers et compagnies aériennes, au lieu d'augmenter les coûts et de créer des obstacles au développement du transport aérien. Toute réforme devrait reposer sur des données objectives et tenir compte du caractère spécifique du secteur, garantissant dès lors que la législation qui en résultera réponde à des besoins réels et s'inscrive dans les tendances mondiales. Pour illustrer ce point, la note de travail présente le cas du Chili, où plusieurs projets de loi concernant ce sujet sont en cours d'examen au Congrès, bien qu'il n'existe aucun lien clair entre ces initiatives et les informations disponibles sur les performances du secteur.

Suite à donner : La Conférence est invitée à :

a) prendre note de l'expérience du Chili en matière de protection des consommateurs dans le secteur du transport aérien, en vue de promouvoir, dans les États membres, des approches réglementaires fondées sur l'application régionale des Principes de base de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour la protection des consommateurs, compte étant tenu de données probantes objectives, et d'encourager la collaboration et l'entente mutuelle entre les secteurs public et privé dans chaque pays ;
b) prier le Secrétariat d'élaborer, en coordination avec les États membres et les organisations régionales compétentes, des éléments indicatifs établissant des normes communes minimales de collecte et de standardisation des données relatives à la protection des consommateurs dans le secteur du transport aérien, afin de faciliter la comparabilité des données entre États ;
c) encourager les États à établir ou à renforcer des mécanismes permanents de consultation et de dialogue entre les autorités aéronautiques et les exploitants du secteur, et à échanger, par l'intermédiaire de l'OACI et des organisations régionales compétentes, leurs expériences en matière de collecte de données et de collaboration entre les secteurs public et privé, ce qui permettra aux États membres de partager leurs pratiques optimales.

[1] Version espagnole fournie par le Chili.
[2] Argentine, Belize, Bolivie (État plurinational de), Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaïque, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Uruguay.

Objectif stratégique :	La présente note de travail se rapporte à l'objectif stratégique *Le développement économique du transport aérien assure la prospérité économique et le bien-être de la société pour toutes et tous.*
Incidences financières :	Aucune
Références :	Résolution AE6–1 de l'Assemblée de la CLAC, *Protección de los Consumidores de la Industria de Transporte Aéreo* [Protection des consommateurs dans le secteur du transport aérien], 6e Assemblée extraordinaire (virtuelle), 14 décembre 2020 *Principes de base de l'OACI pour la protection des consommateurs, adoptés par le Conseil en 2015*, entérinés par la 38e session de l'Assemblée IATA, *Célébration des dix ans des Principes de base de l'OACI pour la protection des consommateurs*, note de travail présentée lors de la 60e Conférence des directeurs généraux de l'aviation civile pour les régions Asie et Pacifique (DGCA/60), Sendai (Japon), juillet 2025 *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international*, Montréal (1999)

1. INTRODUCTION

1.1 Les passagers aériens sont clairement susceptibles de tirer profit d'un secteur du transport aérien plus concurrentiel, car une concurrence accrue peut se traduire par de meilleurs services à des prix plus bas et inciter les exploitants à améliorer leurs offres destinées au public. Ces avantages vont de pair avec la reconnaissance et la protection des droits des consommateurs. Aussi importe-t-il de trouver un juste équilibre entre la protection des passagers et la compétitivité du secteur du transport aérien.

1.2 L'équilibre approprié entre la protection des consommateurs et la disponibilité des services de transport aérien variera d'un État à l'autre en fonction des caractéristiques de chaque marché, notamment le niveau de concurrence, la densité de son réseau de transport aérien et la capacité du secteur à supporter les coûts liés à cette protection.

1.3 C'est précisément en tenant compte de cette diversité que, lors de l'adoption de ses Principes de base pour la protection des consommateurs en 2015, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a choisi d'établir un instrument d'orientation non contraignant au lieu d'un traité international unique applicable de la même façon à tous les États. Ce choix vise à atténuer un risque facile à déceler : une norme réglementaire unique conçue pour s'adapter à la situation de certains États peut s'avérer disproportionnée ou inappropriée si elle est appliquée à des États dont les conditions sous-jacentes sont différentes.

1.4 L'expérience acquise ces dix dernières années a toutefois montré qu'il ne suffit pas de laisser à chaque État le soin de mettre en œuvre ces principes. De fait, les régimes nationaux et régionaux de protection des consommateurs restent fragmentés et, dans certains cas, peuvent s'appliquer simultanément au même itinéraire ou au même passager. Cette situation représente un défi particulier pour un secteur qui repose sur des réseaux et des correspondances s'étendant au-delà des frontières d'un seul État.

1.5 La présente note de travail analyse l'expérience législative du Chili en matière d'intégration de droits supplémentaires des passagers dans le cadre réglementaire en vigueur et propose que la Conférence réaffirme le rôle directeur des Principes de base de l'OACI en encourageant leur intégration dans la réglementation nationale et leur mise en œuvre sur la base de données objectives propres à chaque pays.

2. ANALYSE

2.1 Ces dernières années, à l'instar de bien d'autres États, le Chili a connu une intense activité législative visant à instaurer de nouveaux droits des passagers aériens. À l'origine, les relations entre passagers et compagnies aériennes étaient régies par le contrat de transport applicable, la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (Convention de Varsovie, 1929) et la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (Convention de Montréal, 1999), ainsi que les dispositions générales de la loi sur la protection des consommateurs. En 2015, le Chili a adopté une première réforme établissant dans son Code de l'aviation un régime spécial des droits des passagers aériens, notamment des droits en cas de refus d'embarquement, de retards et d'annulations de vols, l'un des objectifs étant de garantir que les passagers puissent effectuer intégralement leur voyage, de fournir des informations en temps utile et d'assurer la cohérence avec le cadre juridique international. Un deuxième train de réformes, adopté par la suite en 2021, a instauré des droits supplémentaires des passagers, entre autres le droit d'annuler l'achat d'un billet, le droit de céder un billet à un tiers, le droit de reprogrammer un voyage pour des raisons médicales et le droit pour les membres d'une même famille voyageant avec des mineurs d'être assis ensemble. Toutes ces propositions législatives ont été élaborées conjointement par les instances techniques chargées du transport aérien et de la protection des consommateurs. Cependant, au cours des années suivantes, d'autres projets de loi issus d'initiatives parlementaires ont été présentés, ce qui a porté à plus d'une dizaine le nombre de propositions visant à étendre les droits des passagers. Ces propositions concernaient notamment l'accès prioritaire aux billets d'avion pour les voyages liés à un deuil, l'obligation de ne pas vendre un certain nombre de sièges destinés à être utilisés en cas d'urgence, et la réglementation de la taille et du poids des bagages à main. Aucun de ces projets de loi n'a encore été adopté, mais ils continuent d'être examinés au Congrès national.

2.2 Si bon nombre des projets de loi relatifs aux droits des passagers aériens, en particulier ceux issus d'initiatives parlementaires, poursuivaient des objectifs sociaux légitimes, le processus législatif a révélé des insuffisances dans les domaines ci-après :

a) Absence de données, d'éléments probants techniques et de statistiques justificatifs. Toute proposition visant à instaurer de nouveaux droits des passagers ou à réglementer certains aspects de la relation entre passagers et compagnies aériennes devrait être étayée par des informations techniques et des données statistiques montrant que le changement proposé est nécessaire ou souhaitable. En d'autres termes, si l'objectif est de remédier à une injustice, de combler une lacune ou de corriger une incohérence, il est nécessaire de démontrer que l'injustice, la lacune ou l'incohérence alléguée existe bel et bien et que ses incidences sociales sont importantes. À titre d'exemple, certaines réformes proposées se chevauchent avec des réformes adoptées depuis quelques années seulement, font double emploi avec des droits en vigueur, sont superflues car portant sur des situations isolées et peu fréquentes qui ne justifient pas une solution législative, seraient mieux traitées en dehors du champ d'application du contrat de transport, ou concernent des problèmes ne constituant pas une source statistiquement significative de plaintes de passagers.

b) Non-prise en compte des caractéristiques propres au secteur. Le transport aérien est un secteur présentant des caractéristiques spécifiques, notamment en raison de l'ampleur même et de la diversité des ressources qu'il doit mobiliser et coordonner pour mener avec succès ses activités, une réalité particulièrement évidente dans le cadre de l'exploitation internationale. Chaque vol ne constitue pas une opération isolée ou autonome, mais plutôt un maillon d'une chaîne d'activités coordonnées, dont chacune dépend d'une planification et d'une coordination complexes, nécessitant une utilisation efficace des appareils et le respect de normes de maintenance rigoureuses, la gestion d'un personnel hautement spécialisé, l'obtention de permis et d'autorisations auprès

des autorités aéroportuaires et d'autres instances dans plusieurs pays différents, la planification des horaires et l'affectation des infrastructures, et surtout, la prise en compte du fait que l'exploitation est soumise à des facteurs échappant au contrôle des compagnies aériennes et que la sécurité doit primer sur toute autre considération. En effet, les données probantes disponibles montrent que bien plus d'annulations et de retards sont dus à des phénomènes météorologiques ou à des événements liés à la sécurité qu'à des facteurs relevant du contrôle du secteur.

L'incompréhension ou la méconnaissance des caractéristiques propres à ce secteur conduit souvent les législateurs à appliquer au transport aérien la même logique qu'au transport terrestre, alors que l'un et l'autre reposent sur des modèles économiques fondamentalement distincts et fonctionnent à des échelles très différentes. Il est souvent tenu pour acquis qu'il existe des solutions apparemment simples, telles que la substitution d'un aéronef à un autre, comme si les compagnies aériennes disposaient d'une flotte de réserve prête à remplacer tout aéronef touché par une panne ou un retard. De même, on part souvent du principe que les réservations confirmées peuvent simplement être annulées quelques heures avant le départ ou que les passagers peuvent être réacheminés sur un autre vol, sans prendre en compte le fait que beaucoup de liaisons ne sont desservies que par un seul vol par jour et que, dans bien des cas, les vols sont encore moins fréquents, en particulier dans le cadre de l'exploitation non régulière. Il existe aussi une croyance selon laquelle toutes les compagnies aériennes disposent systématiquement d'une capacité en sièges de réserve leur permettant d'accueillir les passagers touchés par des annulations ou des refus d'embarquement de la part de transporteurs concurrents. Enfin, cette perception transparaît également dans le peu d'attention accordée aux événements imprévus, qu'ils soient dus à des facteurs météorologiques, opérationnels, de maintenance ou autres, comme si toutes ces difficultés pouvaient être surmontées grâce aux seuls efforts des compagnies aériennes.

c) Manque de cohérence avec la réglementation et les cadres juridiques internationaux applicables. En notre qualité d'autorité technique de l'aviation, nous devons aussi donner des avis au législateur sur la nécessité d'aligner les règlements nationaux sur les droits des passagers avec ceux en vigueur ailleurs dans le monde, notamment en ce qui concerne les vols internationaux. Cette question touche non seulement au respect des dispositions de la Convention de Montréal de 1999, qui établit un régime uniforme de responsabilité pour les dommages résultant du transport aérien, mais aussi au vaste réseau d'accords bilatéraux de services aériens auxquels les États sont parties (plus de 80 dans le cas du Chili) et qui sont destinés à garantir des services réciproques sur une base égalitaire et non discriminatoire.

Le transport aérien étant un secteur fondé sur des réseaux et des liaisons qui dessert les marchés régionaux en acheminant des passagers et du fret à travers plusieurs territoires, souvent dans le cadre d'un même vol, la sécurité, la stabilité et l'uniformité des règles applicables sont essentielles pour éviter une mosaïque réglementaire susceptible de compromettre des mesures par ailleurs bien intentionnées. Même si chaque État est confronté à des circonstances différentes, il incombe aux autorités compétentes de promouvoir des initiatives régionales visant à harmoniser les approches et les cadres réglementaires. À la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC), le Chili a soutenu l'élaboration d'un document énonçant les principes de base de la protection des passagers aériens. Des travaux sont par ailleurs en cours dans le cadre de l'initiative du Consensus de Brasilia, qui prévoit notamment l'harmonisation des règlements relatifs à la protection des consommateurs dans le secteur du transport aérien à l'échelle de l'Amérique du Sud.

d) Risque de réglementation excessive et de perte de prévisibilité. Enfin, il conviendrait de prendre en considération un autre élément dans les débats législatifs sur la réforme des droits des passagers. Il s'agit d'un argument juridique fondé sur des principes économiques de base : la nécessité de tenir compte des coûts liés au respect ou à la mise en application d'une nouvelle législation. À l'évidence, les mesures qui restreignent la souplesse du contrat de transport limitent la marge de manœuvre dont disposent les compagnies aériennes pour gérer les aspects commerciaux de leurs activités. Ce problème apparaît clairement dans le modèle des compagnies aériennes à bas coût et dans leur principal outil commercial, à savoir la dissociation des services annexes. Bon nombre des réformes actuellement à l'examen devant l'organe législatif pourraient entraîner, pour les compagnies aériennes, une hausse des coûts qui seraient en définitive répercutés sur les passagers mêmes auxquels ces mesures sont censées profiter.

   À notre avis, toute législation visant à protéger les droits des passagers aériens devrait trouver un juste équilibre entre deux impératifs : d'une part, éviter une réglementation excessive et, d'autre part, encourager une autorégulation efficace. Le premier impératif est important car une réglementation trop contraignante risque de freiner l'ouverture de nouvelles liaisons en imposant des exigences réglementaires supplémentaires aux nouveaux services et en augmentant les coûts, lesquels sont en fin de compte supportés par les passagers mêmes qui sont censés tirer profit de ces mesures. L'importance du deuxième tient au fait que le caractère dynamique du transport aérien et la diversité des options et des modèles de services qu'il peut offrir nécessitent un cadre contractuel suffisamment souple pour permettre aux compagnies aériennes de diversifier leurs offres.

2.3 Dans le cadre des débats législatifs, le rôle de l'autorité de l'aviation consiste à fournir des informations techniques et des données statistiques complémentaires qui rendent compte du caractère particulier du secteur du transport aérien et aident les législateurs à comprendre le cadre international applicable. Au-delà des propositions spécifiques que nous avons examinées, la non-prise en compte de ces éléments d'appréciation pourrait donner lieu à des projets de loi dépourvus de fondements solides et entraîner l'établissement de règlements inutiles et coûteux. À titre d'illustration, le rapport sur la qualité des services de transport aérien au Chili, élaboré conjointement par le Conseil de l'aviation civile (JAC) et l'Agence nationale de protection des consommateurs (SERNAC), a recensé 33 354 plaintes de passagers en 2024, ce qui représente une hausse de 20,47 % par rapport à l'année précédente. Parmi les plaintes reçues, 11 270 (33,8 %) concernaient des perturbations de vol liées à des retards et à des annulations. Le taux de résolution des plaintes des passagers par les compagnies aériennes a également augmenté, soit de 57,7 % en 2023 à 66,5 % en 2024. Ces chiffres montrent que le Chili dispose déjà de séries de données systématiques, qui sont comparables au fil du temps et ventilées par motif de plainte. Nous estimons que des instruments de ce type devraient servir de base principale à l'orientation de toute future réforme législative.

3. CONCLUSION

3.1 Il va de soi que la multiplication des textes législatifs sur les droits des passagers n'est pas propice au bon fonctionnement du système, bien qu'il soit toujours souhaitable de remédier aux insuffisances qui nuisent à une prestation rapide et efficace des services aux passagers. De même, l'introduction de réformes législatives sans une bonne évaluation du cadre réglementaire en place ou en l'absence des données nécessaires pour les étayer peut conduire à une instabilité dans le secteur et compromettre la sécurité juridique et la prévisibilité, qui sont essentielles à l'investissement et à l'ouverture de nouvelles liaisons.

3.2 Il ne s’agit pas pour autant de fermer les yeux sur les pratiques déloyales ou abusives, auxquelles il convient de mettre fin dans l’intérêt du passager, qui demeure la partie la plus vulnérable dans la relation contractuelle du transport aérien. À notre avis, avant d’envisager des modifications législatives qui réduisent la souplesse contractuelle, il conviendrait d’étudier des solutions non législatives, notamment des mesures de politique publique, des incitations à l’autorégulation et une surveillance efficace. Parmi les exemples de ces mesures figurent les efforts déployés par l’autorité chilienne de l’aviation civile pour encourager les transporteurs aériens à respecter les droits des passagers. Cette stratégie s’appuie sur deux piliers : les données et informations produites à partir de sources internes et externes (par exemple, les registres et bases de données sur la ponctualité et la régularité des vols, ainsi que les statistiques relatives aux plaintes des passagers), et la coordination avec les acteurs du secteur privé et les organismes publics pour promouvoir le respect des droits des passagers en vigueur.

— FIN —