Organisation de l'aviation civile internationale

ATConf/7-WP/131
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

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

RÉEXAMEN DES PRINCIPES DE BASE DE L'ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (OACI) RELATIFS À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

(Note présentée par l'Irlande au nom de l'Union européenne, de ses États membres[1] et des autres États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile[2])

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le réexamen des principes de base relatifs à la protection des consommateurs, demandé à la 42e Assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en 2025, offre une occasion précieuse d'examiner l'état de la protection des consommateurs dans le secteur du transport aérien, plus de dix ans après leur adoption. La présente note expose un certain nombre de thèmes qu'il serait utile d'examiner au sein des instances compétentes de l'OACI. Ces thèmes reflètent l'évolution du secteur du transport aérien depuis l'adoption des principes de base, notamment : le rôle accru des intermédiaires, diverses questions relatives à l'accessibilité, à la transparence et aux conditions générales d'émission des billets, ainsi que la disponibilité et l'établissement du prix des billets en période de crise touchant le secteur du transport aérien. L'OACI est invitée à mener un tel examen afin d'étudier comment les questions émergentes, telles que celles examinées dans la présente note, peuvent être prises en considération pour garantir que les principes de base restent adaptés à leur objectif dans les années à venir.

Suite à donner : La Conférence est invitée à :

a) Tenir compte de la valeur des principes de base relatifs à la protection des consommateurs et du rôle de l'OACI dans la promotion des meilleures pratiques et du dialogue sur ces questions ;

b) procéder à un réexamen des principes de base, comme demandé à la 42e Assemblée de l'OACI ;

c) étudier, dans le cadre de ce réexamen, les questions abordées dans la présente note.

[1] Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède et Tchéquie.

[2] Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Islande, Macédoine du Nord, Monaco, Monténégro, Norvège, République de Moldova, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Türkiye et Ukraine.

Objectifs stratégiques :	La présente note 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 :	Les incidences financières sont négligeables puisque les travaux peuvent être effectués par les organes existants de l'OACI.
Références :	*Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international* *Principes de base de l'OACI relatifs à la protection des consommateurs — https://www.icao.int/sites/default/files/sp-files/sustainability/Documents/ConsumerProtection/CorePrinciples/ICAO-CorePrinciples_EN.pdf*

1. INTRODUCTION

1.1 La réglementation relative aux droits des consommateurs figure à l'ordre du jour de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) depuis la cinquième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/5) en 2003. À la sixième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6) en 2013, l'OACI a constaté qu'un nombre croissant d'États adoptaient des règlements de protection des consommateurs dans le domaine du transport aérien et qu'une approche coordonnée était nécessaire.

1.2 Dans ce contexte, et à la suite de la 38e Assemblée de l'OACI en 2013, le Conseil de l'OACI a adopté en 2015 un ensemble de *principes de base relatifs à la protection des consommateurs* (les « principes de base »), en réponse au nombre croissant de règlements nationaux et régionaux de protection des consommateurs dans le domaine du transport aérien. Ces principes de base comprennent des recommandations de haut niveau concernant les passagers, avant, pendant et après leur voyage.

1.3 Le secteur du transport aérien a connu des changements considérables depuis 2013. D'une manière générale, la connectivité aérienne mondiale s'est considérablement développée depuis 2013, passant de 15 774 paires de villes uniques à environ 22 000 en 2023, selon l'Association du transport aérien international (IATA). Le regroupement des compagnies aériennes, l'essor des transporteurs à bas coûts, la numérisation, les initiatives environnementales et la reprise après la pandémie de COVID-19 ont tous entraîné des répercussions profondes tant sur le secteur dans son ensemble que sur l'expérience de voyage habituelle des passagers. La baisse des tarifs passagers et l'émergence des transporteurs à bas coûts ont rendu le transport aérien plus accessible et plus abordable pour les consommateurs grâce à un accroissement général de la concurrence. Simultanément, les outils numériques ont simplifié la réservation, l'enregistrement, la gestion des voyages et l'accès aux marchés, offrant ainsi un plus grand confort, un renforcement des droits des passagers et une meilleure transparence tarifaire.

1.4 Le développement de la connectivité, associé à un choix plus large de transporteurs aériens et de tarifs, a, dans l'ensemble, profité tant aux consommateurs qu'aux entreprises. Parallèlement, une attention accrue a été accordée à la nécessité d'assurer une protection efficace des consommateurs, étant donné la nature internationale du transport aérien et la sensibilisation accrue de la société aux droits des consommateurs. C'est pourquoi la protection et le renforcement des droits des passagers aériens ont pris une importance croissante aux niveaux international, régional et national.. Cette évolution positive a donné lieu à de nouvelles initiatives réglementaires à l'échelle mondiale, qui ont à leur tour entraîné divers défis en matière d'application et de mise en œuvre d'un pays à l'autre, car les nombreux cadres juridiques existants ne font pas nécessairement l'objet d'une reconnaissance mutuelle et/ou d'une coordination.

1.5 Dans ce contexte, la 42e Assemblée de l'OACI s'est prononcée en faveur d'un réexamen des principes de base afin de garantir qu'ils restent pertinents. Tout en reconnaissant le caractère général, non contraignant et non normatif des principes de base, l'Europe est favorable à ce que l'on s'appuie sur l'expérience acquise et sur l'évolution du secteur du transport aérien au cours des dernières années pour examiner des thèmes supplémentaires en matière de protection des consommateurs, qui soient adaptés aux réalités actuelles et suffisamment solides pour rester pertinents dans les années à venir. Compte tenu du temps écoulé depuis l'adoption des principes de base, la présente note expose certains aspects importants qui pourraient être abordés dans le cadre d'un tel réexamen.

2. ANALYSE

2.1 Intermédiaires

2.1.1 La numérisation et les évolutions technologiques ont conduit à un recours accru aux intermédiaires dans le transport aérien, notamment les agences de voyage (en ligne) et les plateformes de métarecherche. Si ces intermédiaires ont élargi l'accès au marché et le choix des consommateurs, cette tendance a également soulevé certaines questions concernant la répartition des responsabilités et la protection des droits des passagers. Il a été établi à la 42e Assemblée de l'OACI que la nécessité d'une plus grande clarté quant aux rôles et responsabilités des intermédiaires constituait un domaine dans lequel des orientations supplémentaires pourraient s'avérer utiles. À l'heure actuelle, les consommateurs qui achètent des billets auprès d'intermédiaires peuvent être confrontés à un certain nombre de difficultés. Il s'agit notamment d'un manque d'informations claires et transparentes sur la nature du produit acheté et les responsabilités des intermédiaires, par exemple dans les cas impliquant un trafic intercompagnies virtuel (*virtual interlining*), ainsi que sur les risques associés à de tels dispositifs, sans oublier le manque de clarté des procédures de remboursement, par exemple en cas d'annulation d'un vol.

2.1.2 Les intermédiaires dans le transport aérien peuvent apporter plus de commodité et favoriser la concurrence sur les prix, mais ils peuvent également semer la confusion quant aux droits des passagers, car il peut être difficile pour ces derniers de savoir si c'est la compagnie aérienne ou l'agent de réservation qui est responsable du traitement des indemnisations, des remboursements ou de la communication d'informations aux passagers. Les procédures d'indemnisation et de remboursement peuvent ainsi être ralenties, ce qui compromet l'application effective des règlements de protection des consommateurs. Des problèmes peuvent par exemple survenir lorsque l'intermédiaire n'a pas transmis les coordonnées du passager à la compagnie aérienne, de sorte que celle-ci ne peut pas informer le passager des modifications de vol, ou lorsque l'intermédiaire n'a pas transmis sans délai les informations de la compagnie aérienne aux passagers, ce qui a pour conséquence de faire manquer des occasions de changer de réservation. L'absence de coordonnées peut également poser problème dans le cas où un traçage des contacts serait nécessaire en cas d'urgence de santé publique.

2.1.3 En outre, les consommateurs peuvent rencontrer des difficultés à obtenir des informations précises concernant leurs droits en cas de perturbation, ainsi que des difficultés à obtenir un remboursement dans un délai raisonnable, car les fonds sont traités par l'intermédiaire plutôt que directement par la compagnie aérienne et parce que les passagers peuvent se retrouver ballottés entre la compagnie aérienne et l'intermédiaire. Globalement, cela peut affaiblir l'application effective des droits des passagers et rendre plus difficile pour ces derniers de résoudre rapidement leurs problèmes.

2.1.4 Il serait utile d'examiner la nécessité d'une délimitation plus claire des rôles et des responsabilités des intermédiaires et des compagnies aériennes, ainsi que d'une transparence accrue et de la fourniture d'informations aux consommateurs lorsque le billet a été acheté auprès d'un intermédiaire. À

cet égard, une attention particulière devrait être accordée aux produits complexes tels que le trafic intercompagnies virtuel, ainsi qu'à la communication des droits des passagers et à la possibilité pour la compagnie aérienne d'informer le passager, par exemple en cas de modifications de vol. Par ailleurs, il convient d'engager une réflexion sur l'évolution des canaux de distribution, y compris les interfaces basées sur l'intelligence artificielle, et leurs implications pour les modèles de distribution du transport aérien.

2.2 Émission de billets

2.2.1 On observe un recours croissant aux frais accessoires pour des services supplémentaires, tels que l'embarquement prioritaire, le choix du siège et les franchises de bagages, qui sont de plus en plus souvent dissociés du prix de base du billet par les compagnies aériennes et les intermédiaires. Cela peut être avantageux pour les passagers, qui peuvent ainsi faire les choix qui leur conviennent le mieux, plutôt que d'être contraints d'acheter des billets incluant tous les services supplémentaires, dont le tarif pourrait être plus élevé. Toutefois, cela peut compliquer la tâche des passagers lorsqu'il s'agit de déterminer le coût total d'un vol dès le début du processus de réservation, de comparer les différentes offres de manière transparente et efficace, et de prendre une décision d'achat en toute connaissance de cause. En cas de remboursement du prix du billet (par exemple en raison d'une annulation de vol), le passager peut ne pas savoir clairement ce que ce remboursement couvre, c'est-à-dire s'il inclut uniquement ce que la compagnie aérienne a perçu pour le vol, ou également, lorsque le vol a été réservé par un intermédiaire, les frais d'intermédiation de ce dernier, le cas échéant. En outre, les sites web et les applications des compagnies aériennes et des intermédiaires, qui sont devenus des canaux de vente incontournables, ne sont pas toujours conçus et mis à jour conformément aux normes d'accessibilité internationalement reconnues, ce qui porte atteinte à l'égalité d'accès à l'information.

2.2.2 Parallèlement à l'évolution des canaux de distribution, les consommateurs ont été confrontés à des problèmes liés au fait que les itinéraires de voyage, qui sont scindés en billets distincts par les compagnies aériennes, sont parfois regroupés par des intermédiaires sans l'autorisation de la compagnie aérienne et vendus aux passagers sous la forme d'un billet unique. Dans de tels cas, les consommateurs peuvent ne pas bénéficier des protections généralement associées à un contrat de transport unique et continu. En conséquence, les passagers peuvent se retrouver dans des situations où ils ne peuvent pas faire valoir leurs droits établis en cas de perturbation. Dans certains cas, cela a également entraîné des exigences imprévues liées aux régimes d'immigration ou de visas, ainsi que des conséquences en cas de retards et d'annulations, lorsque le voyage est traité comme une succession de segments distincts plutôt que comme un itinéraire unique.

2.2.3 En outre, des problèmes peuvent se poser pour les passagers concernant le préavis ou la clarté des conditions générales. Les compagnies aériennes refusent parfois l'embarquement à des passagers sur un ou plusieurs vols du trajet retour au motif qu'ils n'ont pas pris un ou plusieurs vols du trajet aller figurant sur le même billet, (« passager défaillant»). Elles peuvent également facturer des frais aux passagers au motif qu'ils n'ont pas pris un ou plusieurs vols du trajet aller. Ces conditions générales n'ont pas toujours été clairement communiquées au passager à l'avance.

2.2.4 Dans le cadre d'un réexamen des principes de base, il serait utile de mener une réflexion sur les implications des pratiques d'émission de billet mentionnées ci-dessus. Cette réflexion devrait notamment porter sur la question de savoir s'il existe une transparence suffisante en ce qui concerne les billets distincts et les cas particuliers dans lesquels leur utilisation devrait être déconseillée. Il est également nécessaire d'évaluer la mesure dans laquelle les passagers sont suffisamment informés par les compagnies aériennes et les intermédiaires des protections dont ils bénéficient en général, ainsi que des conditions générales essentielles telles que les politiques applicables aux « passagers défaillants ».

2.3 **Situations de crise**

2.3.1 En période de perturbations ou d'instabilité, causées par exemple par des crises géopolitiques ou des événements climatiques, l'offre de capacité aérienne sur certaines routes peut considérablement diminuer, voire disparaître – par exemple lorsque des passagers cherchent (en masse) à rentrer chez eux ou à se rendre dans un lieu sûr. Dans d'autres cas, la demande de places sur les services aériens peut augmenter lorsque d'autres modes de transport sont gravement touchés par des perturbations de l'offre. Dans de telles circonstances, les mécanismes normaux de fixation des prix peuvent entraîner une hausse non négligeable des tarifs. Si ces effets peuvent refléter la dynamique sous-jacente du marché, ils peuvent également nuire à l'accessibilité et à l'équité pour les passagers, en particulier lorsque le voyage est effectué dans des conditions d'urgence ou de détresse.

2.3.2 L'application de pratiques tarifaires dans les situations de crise pourrait être étudiée, notamment la manière dont les compagnies aériennes pourraient agir de manière responsable, afin de veiller à ce que le transport aérien reste accessible dans la mesure du possible pendant une crise et ne devienne pas d'un coût prohibitif pour les passagers cherchant à rentrer chez eux ou à rejoindre un lieu sûr. Afin de ne pas porter atteinte au principe de la liberté tarifaire, qui est la pierre angulaire d'un marché du transport aérien concurrentiel et efficace, il conviendrait d'examiner le rôle que pourraient jouer les initiatives ou accords sectoriels dans de telles situations.

3. CONCLUSION

3.1 Comme l'explique la présente note, le secteur du transport aérien a connu des changements ces dernières années, ce qui signifie que le moment est venu de réexaminer les principes de base de l'OACI relatifs à la protection des consommateurs. Les changements résultant de l'évolution du marché ont sans aucun doute apporté des avantages aux consommateurs, mais il convient de veiller à ce que la protection des consommateurs continue d'être garantie, car elle représente une contribution importante à l'efficacité globale du secteur du transport aérien. Le secteur a également été frappé par des chocs externes, tels que la pandémie de COVID-19, qui n'étaient peut-être pas prévisibles lors de l'adoption des principes de base en 2015. Les enseignements tirés de ces perturbations majeures doivent également être pris en compte dans le cadre de ce réexamen.

3.2 La Conférence est invitée à approuver les mesures présentées ci-dessus.

— FIN —