Organisation de l'aviation civile internationale

ATConf/7-WP/158[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
3.3 : Renforcer le mécanisme de planification des interventions d'urgence et la protection des consommateurs afin de favoriser la résilience du système de l'aviation

APPLICATION RÉGIONALE DES PRINCIPES DE BASE : EXPÉRIENCE DE LA CLAC EN MATIÈRE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS DU TRANSPORT AÉRIEN

(Note présentée par le Chili avec l'appui de sept États membres de la CLAC[2])

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note se penche sur l'expérience de la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC) dans le domaine de la protection des consommateurs du transport aérien, depuis la résolution qu'elle a adoptée à ce sujet, comme exemple d'application régionale des principes de base de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) de 2015 aux circonstances propres à chaque marché. On y affirme que le caractère indicatif des principes de base répond précisément à la diversité qui existe entre les États et qu'une application appropriée n'équivaut pas à l'adoption intégrale d'un cadre réglementaire spécifique, mais plutôt à la recherche d'un équilibre dans chaque région entre protection des consommateurs et pérennité du secteur. Il est aussi proposé que la Conférence réaffirme les principes de base de l'OACI dans sa fonction d'orientation et qu'elle encourage les États et les organismes régionaux à les appliquer à leurs propres situations, en leur attribuant la portée juridique qu'ils détermineront dans chaque cas.

Suite à donner : La Conférence est invitée à :
a) prendre note de l'expérience de la CLAC en matière de protection des consommateurs dans le domaine du transport aérien comme exemple de mise en œuvre régionale des principes de base de l'OACI aux conditions structurelles propres à chaque région ;
b) réaffirmer les principes de base de l'OACI pour la protection des consommateurs en tant que cadre d'orientation d'application universelle, qui peut être révisé et perfectionné ;
c) inviter les États et les organismes régionaux à adapter les principes à leurs propres situations, ce qui ne suppose pas l'adoption intégrale de modèles élaborés pour des situations différentes des leurs ;
d) constater qu'il revient à chaque État ou à chaque région de déterminer la portée juridique qui sera accordée à la mise en œuvre régionale, conformément à ses propres mécanismes institutionnels.

[1] Version espagnole fournie par le Chili.
[2] Argentine, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Pérou, République dominicaine et Venezuela (République bolivarienne du).

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, VI^{e} Assemblée extraordinaire (mode virtuel), 14 décembre 2020. Principes de base de l'OACI pour la protection des consommateurs, adoptés par le Conseil en 2015 et entérinés par l'Assemblée à sa 38^{e} session. IATA, « Célébration des dix ans des principes de base de l'OACI pour la protection des consommateurs », document présenté à la 60^{e} Conférence des directeurs généraux de l'aviation civile de la région Asie et Pacifique (DGCA/60), Sendai, Japon, juillet 2025. IATA, « Ten Years of ICAO's Core Principles on Consumer Protection » (article), 2025. Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil de l'Europe. Ministère des transports des États-Unis (DOT), Final Rule on Automatic Refunds, avril 2024. Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, Montréal, 1999. White & Case LLP, Navigating Turbulence: Latin American Airlines in Chapter 11(2023). CAPA – Centre for Aviation, Covid-19: Latin American Airline Bankruptcies Reflect Lack of Government Aid (2020).

1. INTRODUCTION

1.1 Un des principaux objectifs de la réglementation économique du transport aérien international est d'élargir l'accès à ce mode de transport, afin de dépasser son image élitiste historique. Cependant, le coût de la conformité aux règlements de protection des consommateurs tend à être transféré, dans une plus ou moins large mesure, au prix final du billet. En voulant protéger les passagers par des mesures réglementaires excessives ou mal adaptées, on risque de renchérir le transport aérien et d'exclure ainsi de la possibilité de voyager ceux qu'on voulait justement protéger.

1.2 L'équilibre entre protection du consommateur et accès au transport aérien n'est pas le même pour tous les États ; il dépend des caractéristiques spécifiques de chaque marché, notamment de son degré de concurrence, de la densité de son réseau de connectivité et de la capacité du secteur et des États à supporter les coûts liés à cette protection.

1.3 C'est justement en raison de ces différences que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), en adoptant en 2015 les principes de base pour la protection des consommateurs, a opté pour un instrument d'orientation non contraignant plutôt que pour un traité international unique applicable indistinctement à tous les États. Ce choix répond à un risque identifiable. En effet, l'adoption d'une même réglementation, conçue pour les situations de certains États, peut être disproportionnée ou inappropriée lorsqu'elle est appliquée à des États aux caractéristiques structurelles différentes.

1.4 Cela dit, l'expérience des dix dernières années montre que l'application de ces principes, laissée entre les mains de chaque État individuellement, n'a pas non plus suffi en soi. En effet, les régimes

nationaux et régionaux de protection des consommateurs continuent d'être hétérogènes et, parfois, se superposent les uns aux autres dans le cas d'un même trajet ou d'un même passager.

1.5 Dans ce contexte, en 2020 la Commission latino-américaine de l'Aviation civile (CLAC) a adopté la résolution AE6-1, qui recommande à ses États membres une série d'orientations en matière de protection des consommateurs harmonisées avec les principes de base de l'OACI, mais qui s'appliquent aux circonstances propres à la région.

1.6 La présente note examine cette expérience et propose à la Conférence de réaffirmer le caractère indicatif des principes de base de l'OACI, en encourageant chaque région à les mettre en œuvre de façon différenciée et selon ses caractéristiques structurelles.

2. ANALYSE

2.1 La réglementation du transport aérien englobe des sujets de nature différente qui exigent un traitement différencié. Si on pense à la sécurité, un niveau de réglementation détaillé et rigoureux est indispensable. Par contre, en matière économique, la déréglementation et la libre concurrence constituent le cadre général privilégié, dans la mesure où il accroît l'accès des passagers au transport aérien et évite le transfert de coûts inutiles au prix du billet. Dans ce domaine, la protection des consommateurs occupe une place particulière. Elle doit être mise en équilibre avec la pérennité du secteur auquel elle s'applique et cet équilibre n'est pas le même partout, puisqu'il varie selon le degré de développement et les caractéristiques structurelles de chaque État ou de chaque région.

2.2 Le droit des passagers à l'information, qui est l'axe central des principes de base de l'OACI, suppose en outre l'existence de solutions de rechange réelles parmi lesquelles le passager peut exercer son choix. Dans un marché où la concurrence est faible, la disponibilité d'informations claires sur les conditions du billet offre un niveau de protection limité car le passager n'a pas la possibilité d'opter pour une solution de rechange viable.

2.3 À l'échelle internationale, deux cadres réglementaires, celui de l'Europe et celui des États-Unis, sont souvent la référence en raison de leur degré de développement réglementaire dans ce domaine. Le premier prévoit une indemnisation pécuniaire fixe en cas de retard ou d'annulation grave, exigible même si le passager décide de ne pas poursuivre son voyage. Le deuxième prévoit le remboursement du montant du billet lorsque le passager décide de ne pas voyager, mais ne prévoit pas d'indemnisations additionnelles en raison du seul fait du retard ou de l'annulation. Dans d'autres régions du monde, le développement de politiques unifiées de protection des consommateurs est en général à un stade moins avancé, ce qui souligne l'utilité d'examiner des expériences régionales.

2.4 La résolution AE6-1 de la CLAC ne reproduit pas intégralement l'un ou l'autre de ces modèles, et propose plutôt une autre approche. Parallèlement à l'élaboration détaillée des principes d'information et de continuité du voyage, elle incorpore expressément le principe de promotion de la concurrence, visant à ce que les États offrent davantage de solutions de rechange en ce qui concerne les exploitants aériens, les tarifs, les routes et les destinations. Ce principe prévoit aussi un dédommagement pécuniaire établi au préalable en cas de refus d'embarquement pour cause de survente de billets ainsi que des montants minimaux d'indemnisation pour les bagages, équivalents à ceux prévus par la *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international* (Convention de Montréal) de 1999. Toutefois le régime d'indemnisations fixes n'est pas étendu à l'ensemble des retards et des annulations.

2.5 Le fait qu'une approche régionale ne reproduise pas les modèles en place dans d'autres régions ne constitue pas nécessairement un inconvénient. Le secteur fait lui-même remarquer que certains cadres réglementaires en place vont à l'encontre du principe de proportionnalité reconnu dans les principes de base de l'OACI, dans la mesure où ils imposent des indemnisations supérieures au montant du service acheté ou qui ne font pas une distinction appropriée des causes des perturbations. Cela indique que l'application fidèle des principes de base n'équivaut pas nécessairement à l'adoption intégrale d'un modèle en particulier, mais plutôt à la recherche d'un équilibre propre à la réalité de chaque région.

2.6 La pandémie de COVID-19 illustre très clairement cette réalité structurelle propre de la région de la CLAC. Malgré le fait que les pertes de revenus du transport aérien de passagers dans la région ont dépassé 21 milliards USD entre 2019 et 2020, et que, comme l'a indiqué l'Association du transport aérien international (IATA), la région a enregistré les plus faibles niveaux d'aide gouvernementale à l'aviation dans le monde, ses principales compagnies aériennes n'ont pas bénéficié de subventions de l'État pour éviter la faillite, contrairement à ce qu'on a vu dans d'autres régions. LATAM, Avianca et Aeroméxico ont dû se soumettre à une restructuration de leur dette devant les tribunaux des États-Unis, financée par des capitaux privés, tandis que de plus petits exploitants ont définitivement cessé leurs activités.

2.7 Exiger que les compagnies aériennes d'une région offrent un niveau de protection des consommateurs comparable à celui d'une autre région, sans considérer la question de savoir si ses États bénéficient d'un soutien équivalant pour le secteur face à des crises systémiques, reviendrait à transférer un fardeau réglementaire adapté ou conçu pour des conditions fiscales différentes, avec le risque de rendre le transport aérien plus coûteux et de réduire la connectivité ou l'accès pour les voyageurs de ladite région.

2.8 Vu la diversité des caractéristiques structurelles, la fonction des principes de base de l'OACI comme cadre d'orientation d'application universelle n'est pas affaiblie par une mise en œuvre différenciée dans les régions. Au contraire, cette différenciation fait en sorte que ce cadre d'orientation se traduit en une protection effective et proportionnée à chaque réalité régionale. Quoi qu'il en soit, il revient à chaque État ou région de déterminer la portée juridique de l'application des principes de base, en fonction de ses propres processus institutionnels. En ce sens, l'expérience de la CLAC offre un exemple concret de la façon dont cet exercice de mise en œuvre des principes de base à l'échelle régionale peut prendre forme en pratique.

3. CONCLUSION

3.1 L'expérience de la CLAC montre que les principes de base de l'OACI peuvent être appliqués aux circonstances propres à une région sans reproduire de façon mécanique un modèle externe, et qu'ils permettent d'atteindre un équilibre entre la protection des consommateurs et la pérennité du secteur, propre à chaque région. La mise en œuvre différenciée des principes de base n'affaiblit pas le cadre d'orientation universel ; c'est plutôt la façon dont elle se traduit en protection effective et adaptée à chaque réalité. Il est proposé que la Conférence réaffirme la fonction d'orientation des principes de base, qu'elle encourage leur évaluation périodique à la lumière de l'expérience acquise et des modèles réglementaires existants, et qu'elle invite les États et les organisations régionales à les appliquer à leurs propres situations, en leur attribuant la portée juridique qu'ils détermineront dans chaque cas, soit au moyen de recommandations ou d'autres instruments, y compris d'éventuels accords régionaux.

— FIN —