Organisation de l'aviation civile internationale

ATConf/7-WP/48
25/9/26

NOTE DE TRAVAIL

SEPTIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN (ATCONF/7)

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

GÉRER L'INTERSECTION ENTRE LES AGENCES DE VOYAGES EN LIGNE (OTA), LES RESPONSABILITÉS ENVERS LES PASSAGERS ET LE CABOTAGE INDIRECT DANS LE SECTEUR DE L'AVIATION CIVILE

(Note présentée par l'Indonésie)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note traite des défis réglementaires, opérationnels et juridictionnels découlant du rôle croissant des agences de voyages en ligne (OTA) et de la distribution numérique des voyages aériens. Elle met en exergue des pratiques nouvelles comme les échanges intercompagnies virtuels, les dispositifs d'auto-correspondance et les itinéraires générés par des algorithmes à partir de pivots étrangers, qui peuvent occasionner des lacunes dans la protection des passagers et soulever des préoccupations réglementaires concernant la responsabilité, la réglementation des tarifs, le cabotage et l'autorité nationale de réglementation. La note propose à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et aux États membres des éléments de politique à prendre en compte pour relever ces défis nouveaux.

Suite à donner : La Conférence est invitée à :

a) examiner les informations et l'évaluation présentées dans la présente note ;

b) prendre en considération les recommandations formulées au paragraphe 5 de la présente note.

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 :	*Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago, 1944) *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international* (Convention de Montréal, 1999) Doc 9587, *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international* Doc 9626, *Manuel de la réglementation du transport aérien international* Annexe 9 — *Facilitation*

1. INTRODUCTION

1.1 L'évolution rapide de la distribution numérique dans le secteur du transport aérien, sous l'impulsion des agences de voyages en ligne (OTA) et des agrégateurs algorithmiques, a transformé la façon dont les passagers recherchent, regroupent et achètent leurs billets d'avion sur les différents marchés mondiaux. Dans les États archipélagiques comme l'Indonésie, où le transport aérien est essentiel à l'intégration socio-économique et à la connectivité nationale, les plateformes de billetterie numérique constituent des points d'accès importants pour les voyages en avion.

1.2 En dépit des avantages évidents en matière d'accès des consommateurs et de transparence des prix, l'absence de coordination des pratiques de distribution pose des défis d'ordre réglementaire, opérationnel et juridictionnel. Les pratiques modernes, telles que les « échanges intercompagnies virtuels » fondés sur des algorithmes et les itinéraires d'auto-correspondance, peuvent créer une incertitude quant à l'application des cadres classiques de responsabilité des transporteurs et exposer les passagers à d'éventuelles lacunes de protection en cas de perturbations des voyages.

1.3 De plus, la création algorithmique d'itinéraires reliant des paires de villes nationales via des pivots internationaux étrangers peut susciter des inquiétudes relatives à des formes potentielles de « cabotage indirect ». Ces pratiques peuvent aussi soulever des questions concernant l'application des accords nationaux de services aériens et des règlements économiques nationaux, notamment les plafonds tarifaires, ainsi que l'exercice du pouvoir de réglementation national sur le transport aérien intérieur.

1.4 La présente note de travail analyse les défis opérationnels ainsi que les éventuelles lacunes juridiques et réglementaires liées aux modèles de distribution par des tiers, et soumet des recommandations de politique à l'examen de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de ses États membres.

2. CONTEXTE ET DYNAMIQUE DE LA DISTRIBUTION NUMÉRIQUE

2.1 La distribution des billets d'avion, auparavant assurée dans le cadre de ventes directes par les compagnies aériennes et à travers les systèmes mondiaux de distribution (GDS) classiques, s'effectue désormais via des plateformes numériques dynamiques et des agrégateurs mondiaux. Les OTA se servent d'algorithmes de recherche pour établir des itinéraires assurés par différents transporteurs aériens non affiliés, et offrir aux passagers des tarifs dégroupés et des correspondances personnalisées.

2.2 Si ces évolutions technologiques élargissent la portée du marché, elles créent une séparation structurelle entre le transporteur aérien exploitant et le consommateur final, comme suit :

- Entraves à la communication. Les transporteurs exploitants peuvent ne pas disposer des coordonnées directes des passagers durant les vols lors d'opérations irrégulières (IRROPS), ce qui limite leurs capacités de notification en temps réel conformément au chapitre 8 de l'Annexe 9 (Facilitation) de l'OACI, qui met l'accent sur un traitement fluide des passagers et sur l'assistance à leur apporter en cas de perturbations de vol ;

- Échanges intercompagnies virtuels. Les plateformes peuvent regrouper des billets distincts émis par des compagnies aériennes non partenaires en itinéraires uniques sans accords de trafic intercompagnies, privant ainsi les passagers des protections intercompagnies types, comme le transfert automatisé des bagages ou les responsabilités liées à l'émission de billets directs ;

- Défis réglementaires et juridictionnels. Les intermédiaires tiers exercent souvent leurs activités au-delà des frontières et peuvent échapper au champ d'application direct de la réglementation des autorités locales de l'aviation civile (AAC), d'où des difficultés à appliquer les règles nationales régissant les tarifs aériens, la *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international* (Doc 9587), et les exigences relatives à la protection des consommateurs.

3. FRAGMENTATION DES RESPONSABILITÉS ENVERS LES PASSAGERS ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

3.1 Les cadres légaux de protection des passagers, notamment la *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international* (Convention de Montréal de 1999), le Doc 9587 de l'OACI (Partie 5 — Principes de base de l'OACI relatifs à la protection des consommateurs) et la législation nationale applicable, établissent les cadres de responsabilité et de protection des consommateurs applicables aux transporteurs aériens.

3.2 Le dégroupage par des tiers peut compliquer l'application de ce cadre de protection, et créer des ambiguïtés juridiques et opérationnelles potentielles dans trois différents domaines clés :

Zone opérationnelle	Rôle de transporteur exploitant	Rôle d'intermédiaire OTA	Exposition des passagers
Correspondances manquées	Est strictement responsable du segment de vol spécifique mentionné dans son contrat de transport.	Propose une assurance facultative de modification de réservation par un tiers ; n'a aucune obligation légale de modifier la réservation.	Le passager peut être amené à acheter de nouveaux billets et à prendre en charge les frais d'hébergement supplémentaires ainsi que d'autres dépenses en cas d'auto- correspondance manquée.
Transfert des bagages	Transfère les bagages uniquement vers des	Ne dispose d'aucune capacité de	Le passager peut être amené à quitter les zones

Zone opérationnelle	Rôle de transporteur exploitant	Rôle d'intermédiaire OTA	Exposition des passagers
	partenaires reconnus d'échanges intercompagnies et d'alliances aériennes, conformément aux normes de l'Annexe 9 de l'OACI.	manutention physique ni de présence opérationnelle côté piste.	côté piste, à récupérer ses bagages, à passer les formalités douanières et d'immigration, puis à réenregistrer ses bagages.
Droits de remboursement et traitement	Effectue les remboursements de billets directement à la plateforme de réservation ou à l'OTA concernée.	Contrôle les calendriers de paiement ; déduit fréquemment les frais de traitement de la plateforme.	Les passagers peuvent subir des retards de remboursement ou supporter des déductions administratives doubles.

4. CABOTAGE INDIRECT ET SOUVERAINETÉ AÉRIENNE NATIONALE

4.1 Le principe de souveraineté nationale sur l'espace aérien territorial, établi en vertu de l'article premier de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), prévoit que chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire. L'article 7 reconnaît explicitement le droit d'un État membre de refuser aux aéronefs étrangers la permission d'embarquer des passagers ou des marchandises pour les transporter d'un point à l'autre de son territoire (interdiction du cabotage). Des orientations relatives aux droits de trafic et aux restrictions en matière de cabotage sont fournies plus en détail dans le *Manuel de la réglementation du transport aérien international* (Doc 9626) de l'OACI.

4.2 Mécanisme du cabotage indirect. Les OTA mondiales utilisent des algorithmes qui génèrent des itinéraires composites reliant deux points purement nationaux (p. ex., Jakarta [CGK] à Medan [KNO]) via un pivot étranger (comme Kuala Lumpur [KUL] ou Singapour [SIN]), en recourant à des compagnies aériennes étrangères.

4.3 Défis réglementaires et économiques :

- contournement des droits de trafic : l'acheminement algorithmique du trafic origine-destination intérieur via des points de transit étrangers fonctionne comme un cabotage indirect de fait, qui permet de contourner les accords bilatéraux de services aériens et les principes du Doc 9626 de l'OACI relatifs à l'accès au marché ;
- contournement de la réglementation économique : l'acheminement via des pivots étrangers échappe à la surveillance économique nationale, notamment aux plafonds tarifaires réglementés (*Tarif Batas Atas*) qui sont destinés à maintenir un transport aérien intérieur accessible et abordable ;

- fuite économique : les recettes générées par les flux de trafic intérieur sont détournées des transporteurs aériens locaux et des infrastructures nationales vers des pivots et transporteurs étrangers.

5. RECOMMANDATION

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

a) Reconnaître les défis liés à la réglementation et à la protection des consommateurs qui découlent d'une agrégation non coordonnée des billets numériques et des pratiques intercompagnies virtuelles ;

b) Réaffirmer le droit souverain des États membres, en vertu de l'article 7 de la Convention de Chicago et des orientations du Doc 9626 de l'OACI, de protéger leurs droits de trafic intérieur contre les pratiques algorithmiques donnant lieu à un cabotage indirect ;

c) Encourager les États membres à adopter des cadres réglementaires qui sont cohérents avec le Doc 9587 de l'OACI (Principes de base relatifs à la protection des consommateurs), en imposant aux OTA et aux plateformes numériques de :

i. *mettre en œuvre des mesures de protection algorithmiques* : empêcher les moteurs de recherche d'afficher des itinéraires de cabotage indirect pour des paires origine-destination purement nationales sans consentement réglementaire ;

ii. *rendre obligatoire la divulgation claire d'informations* : fournir aux passagers des notifications précises avant l'achat lorsque les itinéraires comportent des auto-correspondances, un réenregistrement manuel des bagages ou des segments de transport non coordonnés ;

iii. *veiller au respect du principe de responsabilité des intermédiaires* : établir des obligations légales claires permettant de tenir les plateformes pour responsables de l'assistance à la clientèle et de l'indemnisation financière en cas de perturbations de vols assurés par plusieurs transporteurs.

d) Prier l'OACI de mettre à jour les Doc 9587 et 9626 de l'OACI afin d'y intégrer des lignes directrices exhaustives sur la distribution des billets numériques, les pratiques intercompagnies virtuelles et les approches harmonisées de protection des consommateurs applicables au transport aérien mondial.

— FIN —