



ASSEMBLÉE — 42^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 26 : Développement économique du transport aérien

CÉLÉBRATION DES DIX ANS DES PRINCIPES DE BASE DE L'OACI POUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

[Note présentée par l'Association du transport aérien international (IATA)]

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

En 2015, tel qu'approuvé par le Conseil et la 38^e Assemblée (A38), et en consultation avec les États, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a développé et adopté un ensemble de principes de base pour la protection des consommateurs. L'Association du transport aérien international (IATA) salue le leadership de l'OACI dans cette importante démarche visant à favoriser davantage de compatibilité et d'uniformité dans les approches adoptées par différents États, dans un contexte de prolifération des régimes nationaux et régionaux de réglementation de protection des consommateurs.

Dans la décennie qui a suivi, il y a eu encore davantage d'initiatives réglementaires entraînant une variété de problèmes de mise en œuvre. De plus, l'expérience a démontré que plusieurs aspects importants n'étaient pas entièrement réglés ou anticipés par les principes de base. Il est donc temps pour l'Assemblée de réaffirmer le soutien aux principes de base et d'examiner si des orientations additionnelles seraient appropriées pour aider les États à observer les principes de base et faire en sorte que ces derniers demeurent pertinents pour la prochaine décennie et celles qui suivront.

Suite à donner : l'Assemblée est invitée à :

- réaffirmer son soutien aux principes de base ;
- prier les États de s'assurer que les principes de base sont pris en compte lors de l'adoption de nouveaux règlements ou de la modification des règlements existants ;
- demander à l'OACI d'examiner la pertinence d'élaborer de nouvelles orientations pour refléter l'évolution depuis 2015.

<i>Objectifs stratégiques :</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 incidences financières sont négligeables puisque le travail peut être effectué par les organes existants de l'OACI.
<i>Références :</i>	<i>Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international</i> <i>Principes de base de l'OACI pour la protection des consommateurs</i>

¹ Versions française, anglaise, arabe, chinoise, espagnole et russe fournies par l'IATA

1. INTRODUCTION

1.1 L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) est consciente des problèmes de réglementation de protection des consommateurs depuis la cinquième Conférence mondiale du transport aérien en 2003, qui concluait que les États devraient intervenir pour éviter les incertitudes juridiques qui pourraient résulter de l'application extraterritoriale de lois nationales. En 2012, conformément aux recommandations du Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP), l'OACI a effectué une étude sur l'efficacité des règlements de protection des consommateurs. Au moment de la sixième Conférence mondiale du transport aérien en 2013, l'OACI a reconnu que de plus en plus d'États adoptaient des règlements de protection des consommateurs dans le domaine du transport aérien et qu'il fallait une approche coordonnée.

1.2 En 2015, tel qu'approuvé par le Conseil et la 38^e Assemblée, et en consultation avec les États, l'OACI a développé et adopté un ensemble de principes fondamentaux pour la protection des consommateurs (les « principes de base ») en réponse au nombre croissant de règlements nationaux et régionaux de protection des consommateurs spécifiques à l'aviation.

1.3 Les principes de base ne font pas partie du cadre de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) et telle n'est pas l'intention. Toutefois, la réglementation sur la protection des consommateurs ne devrait pas interférer avec la Convention de Chicago ou aller à l'encontre. En particulier, les règlements nationaux devraient être compatibles et conformes aux traités internationaux sur la responsabilité des transporteurs aériens établis par la *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international* (Convention de Varsovie de 1929) et la *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international* (Convention de Montréal de 1999). De plus, les règlements nationaux ne devraient pas interférer avec la capacité des États de faire des choix politiques légitimes, y compris le choix de ne pas réglementer. Le règlement de protection des consommateurs ne devrait s'appliquer qu'aux événements survenus sur le territoire de l'État régulateur, ou hors du territoire quant aux aéronefs enregistrés sur ce territoire.

1.4 Un deuxième principe clé veut que le règlement de protection des consommateurs doive respecter le besoin de proportionnalité. Les principes de base reconnaissent que lorsque les États adoptent des règlements de protection des consommateurs, il est souhaitable d'établir un juste équilibre entre la protection des consommateurs et la compétitivité de l'industrie, en tenant compte des différentes caractéristiques sociales, politiques et économiques des États, et sans préjudice de la sécurité et de la sûreté.

1.5 Troisièmement, les principes de base stipulent que les règlements de protection des consommateurs devraient tenir compte de l'impact des perturbations massives. Le réseau mondial de transport aérien est sensible aux chocs, comme les éruptions volcaniques, les événements de santé publique tels que la COVID-19 ou les pannes de système comme l'incident CrowdStrike de 2024. Ces incidents ont des impacts sur l'ensemble du réseau et affectent toutes les parties engagées dans la fourniture de services de transport aérien.

1.6 En reconnaissant la nature dynamique du secteur du transport aérien, les principes de base ont toujours eu pour objectif de constituer un « document vivant », susceptible d'être peaufiné et amélioré de temps à autre, en fonction de l'expérience acquise et des commentaires reçus. Après dix années, il est temps que l'Assemblée réaffirme son soutien aux principes de base et examine la pertinence du matériel d'orientation dans certains domaines, pour aider les États à se conformer à ces principes.

2. RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS

2.1 L'expérience pratique a mis en lumière plusieurs aspects qui requièrent l'attention afin que les principes de base atteignent les objectifs déclarés. Certains de ces aspects ont déjà été examinés à l'époque de l'adoption des principes de base, tandis que d'autres sont apparus avec l'évolution du secteur aérien.

2.2 Les multiples régimes actuels ne sont pas mutuellement reconnus ou coordonnés. Par exemple, pour plusieurs itinéraires communs, un passager aurait des droits selon deux ou même trois règlements. Bien que certaines lois reconnaissent la possibilité de réclamations concurrentes, elles ne suffisent pas à empêcher que des réclamations multiples se produisent. Il est aussi critique que soit respectée la prérogative politique des États individuels de déterminer s'il faut mettre en place ou non une réglementation de protection des consommateurs spécifique à l'aviation. Dans la même veine, l'adoption d'un règlement de protection des consommateurs par un État ne devrait pas interférer avec les décisions souveraines prises par des États tiers concernant leurs territoires. Des orientations sur l'application uniforme des règlements de protection des consommateurs parmi les territoires aideraient à éviter ou atténuer ces conflits et ces chevauchements.

2.3 Concernant le principe de proportionnalité, en pratique, plusieurs règlements de protection des consommateurs créent un fardeau financier considérable qui est ultimement transféré aux passagers par des augmentations du prix des billets. De plus, des exemples de règlements hautement prescriptifs se sont avérés inefficaces pour réduire les perturbations comme les retards et annulations puisque les causes de ces perturbations échappent souvent au contrôle des compagnies aériennes.

2.4 Plus encore, l'expérience des dix dernières années a démontré que dans plusieurs domaines, le développement d'orientations pouvait être utile. Parmi ces domaines :

- a) Les circonstances extraordinaires : le concept de *force majeure* a été incorporé à plusieurs régimes de protection des consommateurs. Toutefois, il n'existe pas de définition claire ou convenue des circonstances extraordinaires, ni de liste de scénarios considérés comme des cas de circonstances extraordinaires ou de force majeure.
- b) Les perturbations massives : bien que les principes de base indiquent que les États devraient tenir compte des impacts des perturbations massives, en pratique, il n'y a pas d'approche uniforme de réponse à ces perturbations. L'OACI devrait envisager la mise au point d'un ensemble de principes pratiques ou de lignes directrices pour répondre aux épisodes de perturbation massive, comme le volcan islandais, l'épidémie de COVID-19 ou la panne mondiale de CrowdStrike. De telles lignes directrices devraient reconnaître le rôle de toutes les parties prenantes dans la réponse aux événements de perturbation massive, et en particulier l'importance de la planification d'urgence.
- c) La responsabilité partagée : les principes de base reconnaissent déjà que toutes les parties prenantes ont un rôle à jouer pour répondre aux scénarios de perturbation massive, mais cette approche englobant l'ensemble du système est tout aussi pertinente durant les opérations normales. Le transport aérien est un système complexe dans lequel une gamme d'intervenants sont responsables de la performance opérationnelle et de la prestation des services. Afin d'assurer que toutes les parties prenantes de la chaîne de valeur soient visées par des incitations adéquates, il faudrait envisager le développement d'orientations sur la responsabilité partagée pour refléter adéquatement les interdépendances inhérentes aux opérations aériennes.

- d) Le rôle des intermédiaires : lorsque les passagers achètent leurs voyages auprès d'agents ou d'intermédiaires, ces intervenants ont un rôle important à jouer pour faire en sorte que les passagers reçoivent l'information appropriée et l'assistance en cas de perturbation. Cette fonction critique est souvent absente des règlements de protection des consommateurs et les orientations de l'OACI seraient utiles pour offrir une approche uniforme à adopter par les États.

3. CONCLUSION

3.1 Le travail de l'OACI devrait comporter les tâches suivantes :

- i. développer des orientations pour aborder le risque de problèmes juridictionnels comme l'application extraterritoriale et la duplication des règlements ;
- ii. établir une définition commune des circonstances extraordinaires (ou des termes similaires pour décrire le même concept), et préparer une liste non exhaustive de scénarios qui pourraient constituer des circonstances extraordinaires ;
- iii. développer des orientations pour la préparation et la réaction aux événements de perturbation massive, incluant le rôle de la planification d'urgence ;
- iv. développer des orientations pour refléter le concept de responsabilité partagée dans les opérations normales et dans les événements de perturbation massive, afin de refléter adéquatement les interdépendances dans le système d'aviation, et de faire en sorte que toutes les parties prenantes soient adéquatement encouragées à réduire les perturbations ;
- v. reconnaître le rôle des intermédiaires et envisager le développement d'orientations pour refléter les responsabilités des intermédiaires dans les règlements de protection des consommateurs.

3.2 L'adoption des principes de base de l'OACI en 2015 a constitué une importante étape dans les efforts pour favoriser l'uniformité et la compatibilité des régimes réglementaires dans le monde. Néanmoins, l'ensemble disparate de règlements de protection des consommateurs qui existe aujourd'hui continue d'entraîner des conséquences non intentionnelles pour les consommateurs, de nuire à la connectivité, d'accroître les coûts et de réduire les choix. Après dix années, le temps est venu de réaffirmer le soutien aux principes de base et de développer du matériel d'orientation supplémentaire pour faire en sorte que ces principes demeurent adaptés aux objectifs pour la prochaine décennie et celles qui suivront.