



ASSEMBLÉE — 38^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 40 : Développement économique du transport aérien — Politique

PROPOSITION EN VUE D'UN ENSEMBLE DE PRINCIPES DE BASE DE HAUT NIVEAU NON PRESCRIPTIFS RELATIFS À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

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

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Au cours des dernières années, il y a eu une prolifération des régimes nationaux et régionaux de droits des passagers. La mosaïque actuelle de réglementations sur la protection des consommateurs a des conséquences involontaires sur les consommateurs, comme la réduction des choix et l'augmentation des coûts. La sixième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6) a constaté la nécessité d'améliorer la compatibilité et la convergence entre les différents régimes et d'élaborer des principes de base relatifs à la protection des consommateurs. L'industrie a unanimement adopté un ensemble de principes en ce sens lors de la récente Assemblée générale annuelle de l'IATA en juin 2013, en se basant sur les leçons dégagées des régimes en place et sur la nécessité de trouver un équilibre entre la protection adéquate des passagers et la viabilité de l'industrie. Ces principes offrent aux intervenants du transport aérien une piste pour la recherche d'une plus grande convergence dans le domaine des droits des passagers, au profit des consommateurs et de l'industrie.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- à demander que l'OACI, par l'intermédiaire des organes compétents, utilise les principes énoncés à l'Annexe 1 pour l'élaboration de ses principes de base de haut niveau non normatifs relatifs à la protection des consommateurs ; et
- à suggérer aux États contractants d'envisager l'inclusion de ces principes dans leurs régimes de droits des passagers actuels et futurs.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique : « Contribuer à la création d'un environnement réglementaire favorable au développement durable du transport aérien international ».
<i>Incidences financières :</i>	Aucune.
<i>Références :</i>	Doc ATConf/6-WP/104, <i>Rapport sur le point 2.3 de l'ordre du jour</i> Doc C-WP/14044 de la 199 ^e session du Conseil de l'OACI

¹ Toutes les versions linguistiques ont été fournies par l'IATA.

1. INTRODUCTION

1.1 Il y a eu prolifération des régimes nationaux et régionaux de droits des passagers au cours des récentes années. Aujourd'hui, 55 territoires ont une forme ou une autre de régime de droits des passagers applicable spécifiquement à l'aviation ; 30 d'entre eux ont mis en place des régimes au cours des sept dernières années, et de nombreux autres se préparent à en faire autant. Les nombreux régimes en vigueur ne sont pas mutuellement reconnus et coordonnés. Par exemple, sur de nombreux itinéraires courants, un passager pourrait réclamer des indemnités en vertu de deux ou même de trois régimes de droits des passagers. Bien que certaines lois constatent la possibilité de réclamations simultanées, elles ne vont pas assez loin pour empêcher les réclamations multiples. La possibilité de duplication des réclamations a des incidences financières profondes sur l'industrie.

1.2 Les compagnies aériennes sont déterminées à assurer la sécurité et le confort des passagers et elles reconnaissent que les passagers ont besoin de protections de base durant leurs voyages. L'industrie est unanime à cet égard et elle offre aux passagers de l'assistance dans plusieurs domaines, y compris des procédures spéciales pour les passagers à mobilité réduite, la possibilité de changer d'itinéraire et d'être remboursé, des soins et de l'assistance ou des options d'indemnisation en cas de délais ou d'annulation de vol, et des procédures efficaces de traitement des plaintes. De plus, les transporteurs aériens prennent régulièrement des mesures volontaires pour protéger leurs passagers, comme des annulations préventives en cas d'événements météorologiques anticipés, comme des tempêtes de neige, afin que les passagers aient le temps de planifier les changements plutôt que d'être coincés à l'aéroport.

1.3 Certains régimes de droits des passagers contiennent des dispositions qui ont pour conséquences involontaires d'accentuer les inconvénients pour les passagers, d'augmenter les coûts et de réduire la connectivité.

1.3.1 La possibilité de demander une indemnité après un certain nombre d'heures de retard, peu importe si des dommages ont été occasionnés ou non par ce retard, peut avoir pour effet d'occasionner plus d'annulations de vol et davantage de perturbations pour les passagers, plutôt que de les protéger. Les compagnies aériennes pourraient être portées à annuler un vol plutôt que de le retarder, puisqu'un retard entraînerait plus de frais qu'une annulation.

1.3.2 Des indemnités plus élevées en cas de refus d'embarquement pourraient faire augmenter le prix des billets d'avion. La pratique de surréservation permet à plus de personnes de se rendre à destination. Des niveaux d'indemnité plus élevés et hors de proportion pour refus d'embarquement vont encourager les transporteurs aériens à délaisser cette pratique et à augmenter les prix puisqu'ils ne seront plus en mesure d'optimiser le coefficient d'occupation des sièges.

1.3.3 Les passagers peuvent aussi s'attendre à des prix plus élevés puisque les compagnies aériennes transféreront aux passagers les coûts de conformité à des régimes multiples. Dans une industrie aux marges bénéficiaires réduites, les coûts de conformité à de nombreuses règles de protection des consommateurs peuvent nuire à la compétitivité et rendre certaines routes non rentables, réduisant ainsi la connectivité et les avantages pour les économies et les sociétés, y compris les petites communautés qui dépendent du service aérien. Pour certaines destinations touristiques, cela pourrait rendre d'autres endroits plus profitables pour les compagnies aériennes et plus attirants pour les touristes sensibles au prix. Pour les consommateurs, cela signifie moins de choix.

1.4 La Convention de Montréal de 1999, ratifiée par 103 des 191 États membres de l'OACI et destinée à remplacer le régime de Varsovie/La Haye, crée un cadre juridique exclusif et uniforme entourant la responsabilité des transporteurs aériens par rapport au transport aérien international des passagers et des bagages, couvrant entre autres les dommages causés par les retards de vol.

1.5 Le marché concurrentiel encourage les transporteurs à offrir à leurs passagers une expérience satisfaisante, et permet aux passagers de voter avec leurs pieds et leur portefeuille en choisissant un concurrent. Même sur les routes desservies par un seul transporteur, la menace de concurrence de la part d'un nouveau joueur ou de services de correspondance oblige les compagnies aériennes à satisfaire les besoins des clients et leurs attentes en matière de qualité du service.

2. ÉVOLUTION RÉCENTE

2.1 La question de la protection des consommateurs a été abordée en mars 2013 dans le point 2.3 de l'ordre du jour de la sixième Conférence mondiale de transport aérien. La Conférence a conclu que l'importance de protéger les intérêts des consommateurs est universellement reconnue, tout comme le besoin de convergence et de compatibilité des régimes nationaux de droits des passagers. Conformément à ces conclusions, la Conférence a recommandé que l'OACI élabore un ensemble de principes de haut niveau non normatifs en accord avec la Convention de Montréal de 1999.

2.2 Lors de la 69^e Assemblée générale annuelle de l'IATA en juin 2013, les membres de l'Association, soit 241 compagnies aériennes qui assurent 84 % du trafic aérien international, ont unanimement entériné un ensemble de principes de base pour guider les gouvernements lorsqu'ils adoptent des règlements sur la protection des consommateurs. Ces principes sont énoncés à l'Annexe 1. En se basant sur les leçons fournies par les régimes existants, ces principes proposent une solution en vue d'accroître la compatibilité et la convergence à l'échelle mondiale. Ils constituent une reconnaissance de l'industrie des protections de base offertes aux consommateurs et ils établissent un équilibre entre cette protection et l'objectif de compétitivité de l'industrie.

2.3 En résumé, ces principes militent en faveur de régimes de protection des consommateurs qui présentent les caractéristiques suivantes :

- a) ils sont clairs, sans ambiguïté et conformes aux conventions internationales en vigueur, comme la Convention de Montréal de 1999 ;
- b) ils soulignent que le marché joue un rôle clé pour permettre aux clients de choisir une expérience de voyage qui répond à leurs attentes en matière de prix et de service ;
- c) en cas de refus d'embarquement et d'annulation, ils permettent aux passagers de changer d'itinéraire, d'obtenir un remboursement ou une indemnité si les circonstances dépendent de la compagnie aérienne ;
- d) en cas de retard, ils permettent aux passagers de changer d'itinéraire, d'être remboursés ou de recevoir des soins et de l'assistance si les circonstances dépendent de la compagnie aérienne ;
- e) ils encouragent les passagers à obtenir les renseignements sur leurs garanties juridiques et contractuelles, l'applicabilité des régimes de droits des passagers,

les systèmes de traitement des plaintes des compagnies aériennes, les tarifs et les compagnies aériennes exploitant les vols en cas de service en partage de codes ;

- f) ils assurent une aide appropriée aux passagers à mobilité réduite et des procédures efficaces de traitement des plaintes, clairement expliquées ;
- g) dans l'établissement des indemnités aux passagers, ils reflètent le principe de proportionnalité et reconnaissent les circonstances qui échappent au contrôle des compagnies aériennes ;
- h) ils sont comparables aux régimes en place dans les autres modes de transport ;
- i) ils font en sorte que les obligations par rapport à l'assistance et aux indemnités soient réparties équitablement et clairement entre les différents fournisseurs de services impliqués.

3. SUITE À DONNER

3.1 L'Assemblée est invitée :

- a) à demander à l'OACI, par l'intermédiaire des organes compétents, d'utiliser les principes énoncés à l'Annexe 1 pour l'élaboration des principes de base de haut niveau non normatifs de l'OACI relatifs à la protection des consommateurs ; et
- b) à prier les États contractants d'envisager l'inclusion de ces principes dans leurs régimes de droits des passagers actuels et futurs.

4. CONCLUSIONS

4.1 La mosaïque actuelle de régimes de droits des passagers entraîne des conséquences involontaires pour les consommateurs, réduisant le choix et augmentant les coûts. Compte tenu des conclusions de la sixième Conférence mondiale de transport aérien de l'OACI, les intervenants du transport aérien ont l'occasion de mettre en place une approche plus coordonnée. Une telle approche est possible avec les principes énoncés à l'Annexe 1, qui offrent des avantages à la fois pour les consommateurs et pour l'industrie. Ces principes assurent un équilibre entre la protection des passagers et la croissance durable de l'industrie, au profit de l'économie et de la société.

APPENDICE

PRINCIPES DE BASE RELATIFS À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

1. Les lois nationales et régionales devraient être uniformes et compatibles avec les régimes des traités internationaux sur la responsabilité des transporteurs aériens établis par la Convention de Varsovie de 1929 (et ses amendements) et la Convention de Montréal de 1999.
2. Les lois nationales et régionales ne devraient pas compromettre la capacité des autres États de faire leurs choix politiques légitimes. Les lois sur les droits des passagers, conformément à la Convention de Chicago de 1944, devraient s'appliquer uniquement aux événements survenant sur le territoire de l'État qui légifère, ou à l'extérieur de ce territoire pour les aéronefs qui y sont immatriculés.
3. Les lois sur les droits des passagers devraient permettre aux compagnies aériennes de se différencier au moyen de leurs offres de services, donnant ainsi aux clients la liberté de choisir le transporteur qui répond le mieux à ses exigences de prix et de service. Les gouvernements devraient envisager de reconnaître les engagements volontaires de l'industrie. Les réglementations gouvernementales devraient constituer le « plus petit commun dénominateur » et les forces du marché devraient pouvoir déterminer des normes supplémentaires de niveau de service.
4. Les passagers devraient avoir accès à l'information sur leurs droits juridiques et contractuels et à des orientations claires sur les régimes qui s'appliquent à leur situation particulière.
5. Les passagers devraient avoir un accès clair et transparent aux renseignements suivants :
 - a) information sur les tarifs, y compris sur les taxes et les redevances, avant l'achat du billet;
 - b) renseignements sur la compagnie aérienne qui exploite effectivement le vol en cas de service en partage de codes.
6. Les compagnies aériennes devraient s'efforcer d'informer régulièrement les passagers en cas de perturbation du service.
7. Les compagnies aériennes devront établir et maintenir des procédures efficaces de traitement des plaintes, clairement expliquées aux passagers.
8. Les compagnies aériennes devraient offrir de l'assistance aux passagers à mobilité réduite, d'une manière conforme aux règlements de sécurité pertinents et en fonction des considérations opérationnelles.
9. Les droits des passagers enchâssés dans les réglementations devraient refléter le principe de proportionnalité et l'impact des circonstances extraordinaires :
 - a) Il ne devrait pas y avoir de compromis entre la sécurité et la protection des droits des passagers :

- 1) les délais et les annulations de vol liés à la sécurité, comme ceux résultant de problèmes techniques à un aéronef, devraient toujours être considérés comme des circonstances extraordinaires, de façon à exonérer les transporteurs aériens de toute responsabilité à l'égard de ces délais et de ces annulations ;
 - b) L'industrie reconnaît le droit du passager de changer d'itinéraire ou d'être remboursé ou indemnisé en cas de refus d'embarquement ou d'annulation de vol, lorsque les circonstances dépendent du transporteur ;
 - c) L'industrie reconnaît le droit du passager de changer d'itinéraire, d'être remboursé ou de recevoir des soins et de l'assistance en cas de retard, lorsque les circonstances dépendent du transporteur ;
 - d) En cas de retard ou de perturbation du service qui échappe au contrôle de la compagnie aérienne, les gouvernements devraient laisser les forces du marché déterminer les soins et l'assistance à fournir aux passagers ;
 - e) Les responsabilités imposées par les autorités de réglementation, concernant les soins et l'assistance ainsi que les indemnités, doivent être équitablement et clairement distribuées entre les différents fournisseurs de services impliqués et ne devraient pas avoir d'incidence sur la liberté contractuelle de tous les fournisseurs de services.
10. Les passagers devraient être traités de façon semblable dans tous les modes de transport, en tenant compte des particularités de chaque mode.
11. Les lois devraient être claires et sans ambiguïté.