

COM(2024) 403 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023/2024

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 13 septembre 2024

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 13 septembre 2024

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne sur la révision des limites de responsabilité effectuée par l'OACI en vertu de l'article 24 de la convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (convention de Montréal)

E 19055



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 11 septembre 2024
(OR. en)

13149/24

Dossier interinstitutionnel:
2024/0223(NLE)

AVIATION 109
ICAO 28
RELEX 1079
CONSOM 276

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	11 septembre 2024
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2024) 403 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne sur la révision des limites de responsabilité effectuée par l'OACI en vertu de l'article 24 de la convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (convention de Montréal)

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 403 final.

p.j.: COM(2024) 403 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.9.2024
COM(2024) 403 final

2024/0223 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne sur la révision des limites de responsabilité effectuée par l'OACI en vertu de l'article 24 de la convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (convention de Montréal)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la position à prendre au nom de l'Union au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en ce qui concerne la révision des limites de responsabilité effectuée par l'OACI en vertu de l'article 24 de la convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (la «convention de Montréal»).

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention de Montréal

La convention de Montréal, adoptée à Montréal le 28 mai 1999, établit des règles en matière de responsabilité en ce qui concerne le transport aérien international de personnes, de bagages ou de marchandises. Elle a remplacé les règles établies par la convention de Varsovie de 1929 et ses modifications ultérieures.

L'Union européenne et l'ensemble de ses États membres sont parties à la convention de Montréal¹.

2.2. L'Organisation de l'aviation civile internationale

L'OACI est une agence spécialisée des Nations unies. Les objectifs de l'Organisation sont d'élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international.

2.3. La révision envisagée des limites de responsabilité en application de l'article 24 de la convention de Montréal

La convention de Montréal établit, dans ses articles 21 et 22, les limites de responsabilité du transporteur aérien pour les dommages liés au transport de passagers, de bagages et de marchandises. Les montants correspondants sont exprimés en droits de tirage spéciaux (DTS), une unité de compte créée par le Fonds monétaire international (FMI).

Lors de la conférence diplomatique qui a adopté la convention de Montréal, les États étaient conscients de la nécessité de veiller à ce que les limites de responsabilité conservent leur valeur économique au fil du temps et ne s'érodent pas sous l'effet de l'inflation ou d'autres facteurs économiques postérieurs à l'entrée en vigueur de la convention.

À cette fin, la convention de Montréal prévoit, dans son article 24 (Révision des limites), un mécanisme intégré de réexamen et de révision périodiques, le cas échéant, des limites de responsabilité susmentionnées. Le mécanisme de révision a volontairement été conçu selon les principes d'une procédure d'approbation tacite, garantissant à la fois une application générale et la participation de tous les États parties.

L'article 24, paragraphe 1, prévoit que les limites de responsabilité sont révisées par le dépositaire (l'OACI) tous les cinq ans. La dernière révision a eu lieu en 2019. Conformément à l'article 24, paragraphe 1, les limites sont revues moyennant l'application d'un coefficient pour inflation correspondant au taux cumulatif de l'inflation depuis la révision précédente. La mesure du taux d'inflation à utiliser pour déterminer le coefficient pour inflation est la

¹ Décision 2001/539/CE du Conseil du 5 avril 2001 concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (convention de Montréal) (JO L 194 du 18.7.2001, p. 38).

moyenne pondérée des taux annuels de la hausse ou de la baisse des indices de prix à la consommation des États dont les monnaies composent le DTS.

Comme indiqué dans la lettre LE 3/38.1-IND/24/4 que l'OACI a adressée aux États le 28 juin 2024, il est nécessaire, aux fins de la révision en objet, de prendre en considération le coefficient pour inflation depuis 2018. Il résulte des travaux de l'OACI que le coefficient pour inflation applicable au cycle de révision concerné dépasse 10 %, ce qui correspond au seuil fixé par la convention pour déclencher un ajustement des limites de responsabilité.

Le coefficient pour inflation déterminé est de 17,9 %. En conséquence, les limites de responsabilité devraient être ajustées comme suit:

<i>Convention de Montréal (1999)</i>	<i>Limite originelle (DTS)</i>	<i>Limite révisée (DTS) au 28 décembre 2019</i>	<i>Limite révisée arrondie (DTS)*</i>
Article 21	100 000	128 821	151 880
Article 22, paragraphe 1	4 150	5 346	6 303
Article 22, paragraphe 2	1 000	1 288	1 519
Article 22, paragraphe 3	17	22	26

* À titre indicatif, le DTS a été évalué à 1,32 USD à la date du 12 juin 2024.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

En application du mécanisme d'approbation tacite énoncé à l'article 24, paragraphe 2, de la convention de Montréal, une révision des limites de responsabilité notifiée aux États parties prend effet six mois après cette notification, sauf si, dans les trois mois qui suivent cette notification, une majorité des États parties notifie sa désapprobation à l'OACI.

En l'absence de notifications de désapprobation émanant d'une majorité des États parties à la convention de Montréal d'ici au 30 septembre 2024 au plus tard, l'OACI notifiera à tous les signataires et à tous les États parties, conformément à l'article 53, paragraphe 8, point d), de la convention de Montréal, la date d'entrée en vigueur des limites de responsabilité révisées.

Il est donc nécessaire d'adopter la position de l'Union sur la révision des limites de responsabilité comme indiqué à la section 2.3.

Compte tenu de la nature technique de ladite révision, qui suit la méthode de calcul clairement définie dans la convention de Montréal, il n'y a pas lieu que l'Union s'y oppose.

Cette position est conforme à la politique de l'Union en matière de protection des consommateurs et garantit un niveau élevé de protection des passagers aériens.

Par conséquent, la position à prendre au nom de l'Union devrait consister à ne pas notifier de désapprobation quant aux nouvelles limites de responsabilité proposées, telles que détaillées dans la lettre LE 3/38.1-IND/24/4 que l'OACI a adressée aux États le 28 juin 2024.

L'Union est partie à la convention de Montréal et la révision des limites de responsabilité est un domaine qui relève de la compétence exclusive de l'Union, dans lequel les États membres ne peuvent plus agir en leur qualité nationale, à moins d'y être dûment autorisés en

application de l'article 2, paragraphe 1, du TFUE². Par conséquent, il appartient en principe à l'Union, représentée par la Commission, de décider de notifier ou non sa désapprobation dans le cadre de l'article 24, paragraphe 2, de la convention de Montréal.

Toutefois, l'article 53, paragraphe 2, dernière phrase, de la convention de Montréal dispose que «*[p]our l'application de l'article 24, les mentions faites d'«une majorité des États parties» et d'«un tiers des États parties» ne s'appliquent pas aux organisations régionales d'intégration économique*». Il est donc difficile de déterminer si une désapprobation présentée par des organisations régionales d'intégration économique telles que l'Union serait prise en compte pour l'entrée en vigueur de la révision des limites de responsabilité au titre de l'article 24, paragraphe 2, de la convention de Montréal. Ces considérations ne sont pas directement pertinentes en l'espèce, puisque la position de l'Union consiste à ne pas notifier de désapprobation à l'égard de la révision et que, par conséquent, aucune notification n'a lieu d'être faite au depositaire de la convention de Montréal. Néanmoins, compte tenu des règles de la convention de Montréal et en attendant leur clarification, la présente décision est également adressée aux États membres, assortie de l'instruction de ne pas notifier de désapprobation à l'égard de la révision.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «*les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord*».

La notion d'«*actes ayant des effets juridiques*» englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «*vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union*»³.

4.1.2. Application en l'espèce

La révision envisagée des limites de responsabilité a des effets juridiques au sens de l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

En vertu de l'article 24, paragraphe 1, de la convention de Montréal, le depositaire (l'OACI) révisé les limites de responsabilité tous les cinq ans. Conformément au mécanisme d'approbation tacite énoncé à l'article 24, paragraphe 2, lesdites révisions prennent effet pour tous les États parties six mois après la notification des limites de responsabilité. Les limites de responsabilité révisées seront contraignantes en vertu du droit international conformément à l'article 21 et à l'article 22, paragraphes 1, 2 et 3, de la convention de Montréal, sauf si, dans les trois mois qui suivent la notification, une majorité des États parties a notifié sa désapprobation à l'OACI. La révision envisagée des limites de responsabilité a vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE. En effet, la

² Avis 2/91, convention n° 170 de l'Organisation internationale du travail (OIT), EU:C:1993:106, point 26.

³ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014 dans l'affaire C-399/12, Allemagne/Conseil, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

convention de Montréal, qui est entrée en vigueur, en ce qui concerne l'Union, le 28 juin 2004, fait partie intégrante depuis cette date de l'ordre juridique de l'Union⁴.

La révision en question ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de la convention de Montréal.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé à propos duquel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application en l'espèce

L'objectif et le contenu de la révision envisagée des limites de responsabilité portent principalement sur la politique commune des transports.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 100, paragraphe 2, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée est l'article 100, paragraphe 2, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

⁴ Arrêt de la Cour de justice du 19 décembre 2019, Niki Luftfahrt, affaire C-532/18, ECLI:EU:C:2019:1127, point 30 et jurisprudence citée.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne sur la révision des limites de responsabilité effectuée par l'OACI en vertu de l'article 24 de la convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (convention de Montréal)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 100, paragraphe 2, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (ci-après la «convention de Montréal»), adoptée à Montréal le 28 mai 1999, a été approuvée par l'Union par la décision 2001/539/CE du Conseil du 5 avril 2001⁵.
- (2) En vertu de l'article 24, paragraphe 1, de la convention de Montréal, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), en tant que dépositaire de la convention, révisé tous les cinq ans les limites de responsabilité prescrites aux articles 21, 22 et 23.
- (3) Il résulte de la dernière révision en date effectuée par l'OACI qu'un ajustement des limites de responsabilité prescrites à l'article 21 et à l'article 22, paragraphes 1, 2 et 3, de la convention de Montréal s'impose, comme indiqué dans la lettre LE 3/38.1-IND/24/4 que l'OACI a adressée aux États le 28 juin 2024. Il est précisé dans cette lettre que lesdites révisions doivent prendre effet pour tous les États parties six mois après leur notification, sauf si, dans les trois mois qui suivent cette notification, une majorité des États parties notifie sa désapprobation à l'OACI.
- (4) Il convient d'établir la position à prendre au nom de l'Union au sein de l'OACI, dans la mesure où les limites de responsabilité révisées seront contraignantes en vertu du droit international, conformément à l'article 21 et à l'article 22, paragraphes 1, 2 et 3, de la convention de Montréal, et que la convention de Montréal fait partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union.
- (5) Compte tenu de la nature technique de ladite révision, qui suit la méthode de calcul clairement définie dans la convention de Montréal, il n'y a pas lieu que l'Union s'y oppose.
- (6) Par conséquent, la position à prendre au nom de l'Union devrait être de ne pas notifier de désapprobation quant aux nouvelles limites de responsabilité proposées, telles que détaillées dans la lettre aux États de l'OACI LE 3/38.1-IND/24/4 du 28 juin 2024,

⁵ Décision 2001/539/CE du Conseil du 5 avril 2001 concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (convention de Montréal) (JO L 194 du 18.7.2001, p. 38).

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union à l'égard la lettre LE 3/38.1-IND/24/4 que l'OACI a adressée aux États le 28 juin 2024 consiste à ne pas notifier de désapprobation quant aux nouvelles limites de responsabilité proposées qui figurent dans ladite lettre aux États.

Article 2

La Commission et les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président/La présidente