

N° 321

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 janvier 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, visant à **sanctionner la commercialisation de titres de transport sur les compagnies aériennes figurant sur la liste noire de l'Union européenne,***

Par M. Vincent CAPO-CANELLAS,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, président ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, vice-présidents ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, secrétaires ; MM. Joël Billard, Michel Billout, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, René Vestri.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2186, 2936 et T.A. 556**

**Sénat : 118 (2010-2011) et 322 (2012-2013)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
EXAMEN DE L'ARTICLE .....	7
• <i>Article unique</i> (article L. 6421-2-1 [nouveau] du code des transports) <b>Information des passagers en cas de commercialisation de titres de transport sur les compagnies aériennes figurant sur la liste noire de l'Union européenne</b> .....	7
TRAVAUX DE LA COMMISSION .....	15
I. AUDITION DE M. FRÉDÉRIC CUVILIER, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE .....	15
II. EXAMEN DU RAPPORT .....	17
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	25
TABLEAU COMPARATIF .....	27



## **INTRODUCTION**

Mesdames, Messieurs,

Le 21 décembre 2009, Mme Odile Saugues et plusieurs de ses collègues députés ont déposé une proposition de loi visant à sanctionner la commercialisation de titres de transport sur les compagnies aériennes figurant sur la liste noire de l'Union européenne.

Largement réécrit par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, à l'initiative de son auteur même, qui en était également la rapporteure, ce texte a été adopté par les députés en première lecture le 18 novembre 2010 après avoir fait l'objet d'un large consensus parmi l'ensemble des groupes politiques.

C'est dans un même esprit de consensus que ce texte a été examiné par notre commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, qui se félicite de l'avancée qu'il contient en matière d'information précontractuelle des passagers dans le domaine du transport aérien.

Elle a cependant jugé nécessaire de lui apporter quelques modifications techniques destinées à renforcer son effectivité.



## EXAMEN DE L'ARTICLE

### *Article unique*

(article L. 6421-2-1 [nouveau] du code des transports)

### **Information des passagers en cas de commercialisation de titres de transport sur les compagnies aériennes figurant sur la liste noire de l'Union européenne**

**Commentaire : cet article renforce l'obligation d'information des voyageurs lors de la vente de billets d'avion sur des compagnies figurant sur la liste noire de l'Union européenne.**

#### **I – Le droit en vigueur**

Les carences des organismes de contrôle de l'aviation civile dans certains pays (formation insuffisante des personnels de vol et des techniciens chargés de l'entretien des appareils, corruption endémique, etc.) ne permettent pas toujours d'assurer que les aéronefs et les compagnies aériennes certifiés par ces organismes satisfont effectivement aux normes édictées par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en matière de sécurité aérienne. Tirant les conséquences de plusieurs accidents graves, l'Union européenne s'est donc dotée de règles destinées à protéger les passagers contre les risques liés aux défaillances constatées chez certains opérateurs du transport aérien dans le monde.

Ces dispositions figurent dans le **règlement n° 2111/2005 du 14 décembre 2005** concernant l'établissement d'une liste communautaire des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans la Communauté et l'information des passagers du transport aérien sur l'identité du transporteur aérien effectif.

Ce texte comporte :

– un ensemble de dispositions qui visent à établir une **liste des compagnies aériennes à risque. Celles qui y sont inscrites font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans l'Union européenne** (article 3 du règlement). Cette « liste noire » est **actualisée régulièrement** comme le prévoit l'article 4. La dernière mise à jour, la vingtième, a été publiée par la Commission européenne le 4 décembre 2012 : les transporteurs aériens de vingt pays, soit 287 compagnies au total, font l'objet d'une interdiction totale d'exploitation dans l'Union européenne<sup>1</sup>. Cette liste comprend aussi trois

---

<sup>1</sup> Afghanistan, Angola, Bénin, République du Congo, République démocratique du Congo, Djibouti, Guinée équatoriale, Érythrée, Gabon, Indonésie, Kazakhstan (sauf Air Astana),

transporteurs isolés<sup>1</sup>, ainsi que dix transporteurs aériens faisant l'objet de restrictions d'exploitation et donc autorisés à exercer leurs activités à destination de l'Union européenne tout en étant soumis à des conditions strictes<sup>2</sup> ;

**Comment contrôler le niveau de sécurité des aéronefs et des compagnies aériennes ?**

Dans chaque pays, existe un organisme chargé du contrôle de l'aviation civile et de la certification de la sécurité des vols. Un premier moyen de vérifier le niveau de sécurité offert par une compagnie aérienne est donc de contrôler les contrôleurs nationaux. C'est le rôle de l'OACI. S'il existe un doute sérieux sur la fiabilité d'un contrôleur national, cela conduit l'Europe, au travers de l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA), à interdire d'exploitation sur son sol toutes les flottes certifiées par le pays concerné.

Par ailleurs, les autorités responsables de l'aviation civile des États membres de l'Union européenne conduisent directement elles-mêmes des inspections sur les avions des compagnies aériennes exploitant des vols à destination ou au départ des aéroports de l'Union. Ces contrôles peuvent permettre d'identifier des compagnies aériennes qui sont passées entre les mailles du contrôle des certificateurs des pays tiers et de l'OACI.

Malgré tout, compte tenu du caractère aléatoire de ces inspections, il n'est pas possible de contrôler l'ensemble des avions qui atterrissent dans l'Union. Le fait qu'une compagnie aérienne ne figure pas sur la liste communautaire ne signifie donc pas automatiquement qu'elle respecte les normes de sécurité applicables.

– un ensemble de dispositions qui créent **une obligation d'informer les voyageurs sur l'identité du transporteur aérien effectif**. Ainsi, aux termes de l'article 10 du règlement, cette information doit être délivrée au passager au moment de la réservation, quel que soit le moyen utilisé pour effectuer la réservation. Si l'identité du transporteur n'est pas encore connue à ce moment-là, le vendeur veille à ce que le passager soit informé du nom des compagnies aériennes susceptibles d'assurer le vol concerné – c'est-à-dire qu'il lui communique une liste réduite de noms de compagnies parmi lesquelles, selon toute probabilité, le transporteur effectif sera finalement choisi. Il l'informe de son identité précise dès que celle-ci est établie. Par ailleurs, en cas de changement du transporteur aérien intervenant après la réservation, le contractant du transport aérien prend immédiatement toutes les mesures appropriées pour que le passager soit informé du changement dans les meilleurs délais, et ce quelle que soit la raison du changement. En tout état de cause, les passagers sont informés au plus tard au moment de l'enregistrement ou au moment de l'embarquement. Enfin, s'il apparaît que le vol aura lieu

---

*Kirghizstan, Liberia, Mozambique, Philippines, Sierra Leone, Sao Tomé-et-Principe, Soudan, Swaziland et Zambie.*

<sup>1</sup> *Blue Wing Airlines (Suriname), Meridian Airways (Ghana) et Conviasa (République bolivarienne du Venezuela).*

<sup>2</sup> *Air Astana du Kazakhstan ; Afrijet, Gabon Airlines et SN2AG du Gabon ; Air Koryo de la République populaire démocratique de Corée ; Airlift International du Ghana ; Air Service Comores ; Iran Air ; TAAG Angolan Airlines et Air Madagascar.*

finalement sur une compagnie figurant sur la liste noire, ce qui peut se produire sur certaines correspondances dont ni le point de départ ni le point d'arrivée ne se trouvent sur le territoire européen, le passager bénéficie du droit au remboursement ou au réacheminement prévu à l'article 8 du règlement (CE) n° 261/2004, pour autant que le passager ait choisi de ne pas prendre ce vol.

Le décret n°2007-669 du 2 mai 2007 relatif à l'obligation d'informer les passagers de l'identité du transporteur aérien et modifiant les codes de l'aviation civile et du tourisme a reproduit ces dispositions européennes dans le code de l'aviation civile.

**ARTICLE R. 322-4 DU CODE DE L'AVIATION CIVILE**

Toute personne qui commercialise des titres de transport aérien informe le consommateur, pour chaque tronçon de vol, de l'identité du transporteur contractuel et, le cas échéant, du transporteur de fait.

Cette information est communiquée par écrit ou par voie électronique dès que l'identité du transporteur effectif est connue et au plus tard lors de la conclusion du contrat de transport aérien.

Pour les contrats conclus par téléphone, le consommateur reçoit un document écrit ou électronique confirmant cette information.

**ARTICLE R. 322-5 DU CODE DE L'AVIATION CIVILE**

Pour les vols non réguliers affrétés, l'information prévue à l'article R. 322-4 est fournie sous la forme d'une liste comprenant au maximum, par tronçon, trois transporteurs, au nombre desquels figurent le transporteur contractuel et le transporteur de fait auquel l'affrèteur commercial aura éventuellement recours.

Dès qu'elle est connue, l'identité du transporteur aérien effectif est communiquée par écrit ou par voie électronique au consommateur. Cette information est communiquée au plus tard huit jours avant la date prévue au contrat de transport ou au moment de la conclusion du contrat si celle-ci intervient moins de huit jours avant le début du voyage.

Toutes ces dispositions ont permis d'élever le niveau de sécurité des vols et le niveau d'information des passagers. Concrètement, aujourd'hui, le dispositif de la liste noire fait qu'un vol, régulier ou charter, au départ ou à l'arrivée de l'Union européenne, n'a quasiment plus aucune chance de se faire sur un appareil manifestement non-conforme aux exigences minimales de sécurité. Le risque zéro n'existe pas et il peut toujours y avoir un appareil qui échappe aux contrôles, mais les mailles du filet se sont incontestablement resserrées depuis dix ans en Europe.

**Des difficultés peuvent cependant encore exister sur des vols de « bout de ligne »**, lorsque les passagers, au départ ou à l'arrivée de certains pays tiers de l'Union, doivent emprunter une correspondance locale pour

commencer ou terminer leur trajet. Dans un pareil cas, l'interdiction d'exploitation européenne ne peut pas s'appliquer, puisque celle-ci n'a de valeur juridique que dans le ressort territorial de l'Union.

C'est cette difficulté que cherche à résoudre la proposition de loi visant à sanctionner la commercialisation de titres de transport sur les compagnies aériennes figurant sur la liste noire de l'Union européenne.

## **II – Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

Le texte adopté par les députés le 18 novembre 2010 a été profondément remanié par rapport au texte initial déposé par Mme Odile Saugues et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés de l'Assemblée nationale.

Dans sa rédaction originelle, la proposition de loi constituait en délit le fait de contribuer au transport de passagers sur des compagnies aériennes figurant sur la liste noire dressée par la Commission européenne. Cette solution radicale était cependant peu satisfaisante. Interdire purement et simplement la commercialisation sur le territoire européen de certains vols effectués dans les pays tiers se heurte au fait que, dans certaines parties du monde, la seule offre de service de transport aérien disponible est celle proposée par des compagnies inscrites sur la liste noire. En outre, même quand il existe des modes de transports alternatifs, ces derniers sont parfois aussi dangereux que les transports aériens locaux – sans compter qu'ils imposent des contraintes matérielles, en termes de temps de transport, qui n'en font pas une solution de substitution véritable aux avions. Les ressortissants européens qui souhaitent ou doivent se déplacer dans ces zones, que ce soit pour des raisons touristiques ou professionnelles, n'ont donc pas d'autre choix que d'utiliser des avions interdits d'exploitation en Europe.

En interdisant la commercialisation de ces titres de transport en France, comme souhaitait le faire initialement la proposition de loi, on n'aurait fait qu'inciter les passagers français à acheter leurs billets d'avion auprès de prestataires de voyages situés dans les autres pays de l'Union européenne, voire même dans des pays tiers – ce qui est relativement simple à l'heure d'Internet. Au bout du compte, les passagers français n'auraient pas vu leur sécurité et leur niveau d'information effectivement améliorés ; le seul effet concret du texte aurait été de rendre plus complexe l'organisation des voyages vers certaines destinations et de déplacer la demande vers des prestataires de voyages étrangers au détriment des prestataires nationaux.

Pour cette raison, **la commission du développement durable de l'Assemblée nationale a fait le choix de réécrire le texte à partir d'une autre logique que l'interdiction de vente : celle d'un renforcement de l'information précontractuelle des voyageurs.** Le texte voté propose ainsi de créer un article L. 6421-2-1 dans le code des transports, aux termes duquel toute personne commercialisant un titre de transport sur les vols d'un

transporteur aérien effectif figurant sur la liste noire des transporteurs aériens doit **informer explicitement l'acquéreur et le passager** de cette situation, ainsi que des solutions de transport de remplacement. Cette information doit être donnée par écrit avant la conclusion de la vente.

Le texte prévoit par ailleurs, une sanction renforcée en cas de non respect du droit à l'information du consommateur. Est puni d'une amende de 7 500 euros, doublée en cas de récidive, le fait de se livrer ou d'apporter son concours à la commercialisation d'un titre de transport sans respecter cette obligation d'information – sanction qui n'exclut pas les poursuites pouvant être engagées par ailleurs au titre de l'article 121-3 du code pénal, autrement dit les poursuites susceptibles d'être conduites sur le fondement de la mise en danger délibérée de la personne d'autrui ou en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

### **III – Le texte adopté par votre commission**

**Votre commission partage l'approche retenue par l'Assemblée nationale pour tenter d'apporter une réponse plus satisfaisante au problème de la sécurité des vols en « bout de ligne ».**

Comme cela a déjà été souligné par votre rapporteur, l'interdiction de commercialisation en France des vols à risque dans des pays tiers serait sans effet puisque il n'existe, en général, pas de moyens de transport substituables dans les zones concernées. Il est donc préférable d'améliorer l'information des consommateurs en faisant en sorte qu'ils ne puissent pas acheter ce type de billets sans avoir une idée claire et précise du risque qu'ils encourent.

Si la sécurité et l'information dans le domaine du transport aérien constituent des matières qui relèvent de la compétence prioritaire du législateur européen, rien n'interdit en effet au législateur national d'aller plus loin que les normes minimales fixées par l'Europe et de poser des exigences, en matière d'information précontractuelle, plus protectrices pour les voyageurs. C'est ce que permet cette proposition de loi. **Son adoption aura pour effet de rendre obligatoire une information écrite et explicite sur le fait qu'un transporteur figure sur la liste noire européenne.** C'est mieux que ce que prévoit le règlement européen n° 2111/2005 qui, s'il garantit déjà un niveau de transparence appréciable, se limite néanmoins à l'obligation de donner l'identité du transporteur aérien effectif au passager –à charge pour ce dernier de vérifier si le transporteur figure sur la liste noire.

Afin de donner une pleine effectivité à cette avancée, votre commission, à l'initiative de votre rapporteur, a cependant jugé utile

d'apporter **plusieurs modifications techniques au texte adopté par les députés** :

– elle a **précisé les contours de l'obligation faite à la personne commercialisant le billet d'avion d'informer le passager sur les solutions de transport de remplacement**. En effet, pris à la lettre, le texte de la proposition de loi imposait au vendeur une obligation d'information extrêmement large, qui aurait pu l'emmener, par exemple, à présenter à ses clients l'offre des entreprises concurrentes ou à les informer de façon détaillée d'autres moyens de transport qui ne sont connus et commercialisés que localement dans des pays lointains. Adopté sous cette forme, ce texte serait donc allé bien au-delà de l'obligation d'information prévue actuellement par le droit de la consommation, qui pose une obligation d'information précise sur le produit ou le service proposé à la vente mais pas sur les produits de substitution ;

– elle a apporté une **rectification à la rédaction du deuxième alinéa du texte proposé pour le nouvel article L. 6421-2-1 du code des transports**. Cet alinéa prévoyait en effet que l'information écrite devait être délivrée lorsque le passager avait confirmé l'achat du billet. Or, comme la confirmation de l'achat se fait par l'achat lui-même, l'information précontractuelle était donc délivrée non pas avant mais après la conclusion du contrat ;

– elle a modifié la nature de la sanction prévue, en instaurant une **amende administrative**, ce qui est plus cohérent avec l'architecture d'ensemble du droit en train de se dessiner en matière d'information des consommateurs. En effet, aux termes de l'article R. 330-20 du code de l'aviation civile, les défauts d'information des voyageurs aériens, notamment la non communication de l'identité du transporteur aérien, sont d'ores-et-déjà sanctionnés par une amende administrative décidée par le ministre chargé de l'aviation civile. Par ailleurs, dans le futur projet de loi relatif aux droits des consommateurs, il est prévu de systématiser le recours aux sanctions administratives pour tout ce qui touche aux manquements à l'information précontractuelle des consommateurs. Cette solution de l'amende administrative est en effet celle de la rapidité et de l'efficacité. Il convient toutefois de préciser que l'enjeu pratique de la nature de la sanction prévue par cette proposition de loi est relativement modeste puisque, selon les données transmises par le Gouvernement à votre rapporteur, au cours des cinq dernières années, les litiges relatifs à l'information sur l'identité du transporteur aérien effectif n'ont représenté que 0,01 % des litiges traités par la direction de l'aviation civile (3 réclamations sur 25 000 dossiers traités) ;

– elle **introduit un délai d'entrée en vigueur** afin de permettre aux professionnels du voyage, notamment ceux qui exploitent des sites de vente en ligne, de mettre à jour leurs systèmes informatiques de réservation. En effet, la proposition de loi impose au vendeur de croiser les données relatives aux vols qu'il commercialise avec la liste noire des compagnies aériennes. Cela ne pose pas de difficulté quand la vente est faite par une personne humaine : celle-ci se contentera de vérifier si le transporteur est interdit d'exploitation en Europe.

En revanche, si la vente se fait par internet (ce qui concerne 40% des vols aujourd'hui et sans doute davantage demain), il faudra mettre en place une procédure de croisement automatique des données. La fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), interrogée sur cette question, a fait part de ses craintes sur la mise à jour de Sabre et d'Amadeus, les deux GDS (*Global Distribution Systems*) qui servent à réserver des billets d'avion dans le monde entier. Or, ces deux serveurs, gérés l'un, par une société américaine, l'autre, par un consortium germano-franco-espagnol, sont des systèmes lourds et complexes qui ne peuvent être modifiés au gré des changements des législations nationales. Il n'est pas clairement établi que ces craintes sont fondées, mais votre commission a jugé souhaitable de prévoir un délai d'entrée en vigueur. Les professionnels pourront avoir jusqu'à un an pour mettre à jour leurs systèmes, mais, si les travaux avancent rapidement, le pouvoir réglementaire pourra anticiper cette date d'entrée en vigueur.

**Votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

Votre commission a ensuite modifié l'intitulé de la proposition de loi afin de tenir compte des changements introduits par les députés eux-mêmes, ainsi que par votre commission. Ce texte ne vise en effet plus à *sanctionner* la commercialisation de certains titres de transport mais à *renforcer l'information* des voyageurs avant l'achat des titres de transport.

**Au cours de sa réunion du 30 janvier 2013, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a adopté l'ensemble de la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.**



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### **I. AUDITION DE M. FRÉDÉRIC CUVILLIER, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

**Mardi 29 janvier 2013, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a procédé à l'audition de M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche.**

**M. Raymond Vall, président.** – Merci, monsieur le Ministre. Vincent Capo-Canellas, rapporteur de la proposition de loi sur la liste noire des compagnies aériennes, qui sera prochainement examinée par le Sénat, souhaite vous interroger.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Ce texte, dont l'initiative revient à notre collègue députée, Odile Saugues, propose que les passagers aériens soient explicitement informés qu'ils peuvent être amenés à voyager sur des compagnies figurant sur la liste noire de l'Union européenne. Consensuel, il a été voté à l'unanimité par l'Assemblée nationale.

Si le renforcement de l'information des voyageurs est important, il faut souligner cependant que la sécurité des transports aériens se joue pour l'essentiel en amont, au niveau du contrôle et de la certification des avions et des compagnies aériennes. Je souhaiterais par conséquent que vous reveniez sur les moyens de contrôle de la DGAC et notamment sur la pratique des contrôles inopinés : sont-ils suffisants ? Quels sont leurs résultats ? Peut-on améliorer leur efficacité ? Je voudrais également que vous reveniez sur les moyens dont disposent la France et l'Europe pour s'assurer de la qualité des contrôles mis en œuvre au niveau international et notamment sur le rôle de l'OACI. La transparence est-elle suffisante à ce niveau ? Pourquoi les rapports de l'OACI ne sont-ils pas publics ?

Enfin, concernant plus directement la proposition de loi elle-même, elle ne sera applicable que si les opérateurs modifient leurs sites internet et leurs logiciels. Le ministère peut-il agir pour que les modifications nécessaires soient réalisées avant les vacances d'été ? Pouvez-vous, là aussi, nous rassurer ?

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – Cette proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale à l'unanimité, est intéressante. Je l'avais cosignée en son temps ! Elle garantit aux voyageurs une pleine information et

sanctionne les manquements à ce devoir d'information, ce qui est juste. Les voyageurs doivent être informés des compagnies qui les prendront en charge sur la totalité de leur trajet, y compris après un changement d'aéroport, jusqu'à leur destination finale. Lorsque certaines compagnies appartiennent à la liste noire, ils seront informés des alternatives possibles, ce qui leur offre une solution de repli.

Je ne vois aucune difficulté aux amendements que vous avez formulés. Je m'en remettrai à la sagesse de votre commission...

**M. Charles Revet.** – Très bien !

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – ...qui est grande. Tout en respectant entièrement votre pouvoir d'amendement, j'attire votre attention sur le fait qu'un vote non conforme implique une lecture supplémentaire, mais c'est la responsabilité du Parlement.

Il y a des contrôles inopinés. Au sein du programme SAFA (*Safety assessment of foreign aircraft*), c'est la France qui pratique les contrôles les plus sévères et en plus grand nombre. Nous contrôlons les compagnies françaises et étrangères. Il est rassurant que la France soit le leader du programme, avec 25 % des contrôles, soit trois fois plus qu'elle n'y est obligée. Il est moins rassurant que, sur 2442 contrôles, 673 inspections aient identifié des problèmes de sécurité et que trois appareils aient dû être immobilisés.

Je peux donc vous rassurer sur la qualité et l'intensité des contrôles. Il faut veiller à ce que la DGAC soit bien informée des compagnies qui font exploiter certaines de leurs lignes par d'autres compagnies. La France est exemplaire dans le cadre de l'OACI.

Pour le reste, vous avez raison : adopter des dispositions c'est bien, encore faut-il les appliquer, et s'assurer que, dans les agences et sur les sites français, l'information est bien fournie –et de manière préalable à la conclusion de la vente. A cet effet, une fois la loi votée, nous devons mettre en place, avec le ministère du tourisme et les services de Bercy, un suivi des mesures afin d'apprécier leur efficacité.

Enfin, je note avec satisfaction que cette proposition de loi inclut des sanctions. Il importe qu'elles soient précises et opposables. Un amendement a été déposé : les sanctions doivent-elles être d'ordre administratif ? La question reste ouverte. Au total, il s'agit d'un bon texte qui répond à l'ensemble des problèmes liés à l'existence de cette liste noire.

## II. EXAMEN DU RAPPORT

**Mercredi 30 janvier 2013, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a procédé à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n°118 (2010-2011), adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à sanctionner la commercialisation de titres de transport sur les compagnies aériennes figurant sur la liste noire de l'Union européenne.**

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur.** – Nous examinons aujourd'hui une proposition de loi déposée par notre collègue députée, Odile Saugues, visant à sanctionner la commercialisation de titres de transport sur les compagnies aériennes figurant sur la liste noire de l'Union européenne. Cette initiative intervenait après les catastrophes aériennes de 2004, à la suite desquelles le choix des compagnies et l'absence d'information des passagers sur le fait que ces compagnies étaient peu sûres avaient été mis en cause.

Ce texte a été adopté par les députés en première lecture le 18 novembre 2010 après avoir fait l'objet d'un accord unanime des groupes politiques de l'Assemblée nationale. Je tiens à le préciser d'emblée, c'est naturellement dans cet esprit de consensus que j'en ai moi-même abordé la préparation. Améliorer la qualité de l'information fournie aux passagers, sur les vols qu'ils empruntent, constitue en effet un sujet d'intérêt général qui ne peut que nous rassembler. J'ajoute qu'il est bon de traiter ces sujets à froid et dans la durée – et pas seulement sous le coup de l'émotion. C'est d'ailleurs l'esprit de la discussion que j'ai eue avec Odile Saugues, dont il faut saluer l'engagement constant.

Pour comprendre les apports de ce texte, il faut commencer par rappeler le cadre législatif existant en matière de sécurité aérienne et d'information des passagers. Celui-ci est fixé par le règlement européen n° 2111/2005 du 14 décembre 2005 concernant l'établissement d'une liste communautaire des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans la Communauté.

À l'origine de ce règlement, il y a un constat : les carences des organismes de contrôle de l'aviation civile, dans de nombreux pays, ne permettent pas d'assurer que les aéronefs et les compagnies aériennes qui y sont certifiés satisfont effectivement aux normes de sécurité édictées par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cela tient à des raisons multiples et structurelles, comme la formation insuffisante des personnels de vol et des techniciens chargés de l'entretien des appareils, ou bien encore à des problèmes de corruption endémique qui font qu'on peut parfois obtenir une certification moyennant finances.

Après plusieurs incidents et accidents graves, l'Union européenne a décidé de se doter, en 2005, de règles destinées à protéger ses passagers contre les risques liés à ces défauts de sécurité. Le rapport d'information sur la sécurité aérienne, réalisé à l'époque par Mme Saugues, a joué un rôle dans l'adoption rapide de ces règles et je veux souligner à nouveau la qualité de son travail et le cadre consensuel dans lequel il s'était déroulé.

Au cœur du dispositif européen se trouve donc la liste noire des compagnies interdites d'exploitation en Europe. Cette liste est établie par la Commission européenne et actualisée régulièrement. La dernière mise à jour, la vingtième, a été publiée le 4 décembre dernier. Elle inclut les transporteurs aériens de vingt pays, soit 287 compagnies au total, qui font l'objet d'une interdiction totale d'exploitation dans l'Union européenne. Elle comprend aussi trois transporteurs isolés, ainsi que dix transporteurs aériens faisant l'objet non pas d'une interdiction totale mais de restrictions d'exploitation.

Ces dispositions ont permis d'améliorer la confiance dans le niveau de sécurité des vols. Concrètement, aujourd'hui, l'inscription sur la liste noire a pour effet qu'un vol, régulier ou charter, au départ ou à l'arrivée de l'Union européenne, n'a quasiment aucune chance de se faire sur un appareil manifestement non-conforme aux exigences minimales de sécurité. Le risque zéro n'existe pas et il peut toujours y avoir un appareil qui échappe aux contrôles, mais les mailles du filet se sont incontestablement resserrées depuis dix ans en Europe.

Des difficultés sont toutefois toujours possibles sur les vols de « bout de ligne », lorsque les passagers, au départ ou à l'arrivée de certains pays tiers de l'Union, doivent emprunter une correspondance locale pour commencer ou terminer leur trajet. Dans ce cas, l'interdiction d'exploitation prononcée par la Commission européenne est sans effet, puisque celle-ci ne s'impose que sur le territoire européen. Si la direction, par exemple, de l'aviation civile indonésienne autorise une compagnie sur le sol indonésien, l'Europe ne peut évidemment pas l'empêcher.

C'est pourquoi, en complément de l'interdiction d'exploitation en Europe, le règlement du 14 décembre 2005 comporte aussi un ensemble de dispositions qui créent une obligation d'informer les voyageurs sur l'identité du transporteur aérien pour tout billet vendu en Europe. Cette information doit être délivrée au passager au moment de la réservation du billet, quel que soit le moyen utilisé pour effectuer cette réservation. Si l'identité du transporteur n'est pas encore connue à ce moment-là, le vendeur veille à ce que le passager soit informé du nom des compagnies aériennes susceptibles d'assurer le vol concerné – c'est-à-dire qu'il lui communique une liste réduite de noms de compagnies parmi lesquelles, selon toute probabilité, le transporteur effectif sera finalement choisi. Et il l'informe de son identité précise dès que celle-ci est établie. Enfin, si en raison d'aléas divers, il apparaît que le vol aura lieu finalement sur une compagnie figurant sur la liste noire, ce qui peut effectivement se produire sur certaines correspondances de bout de ligne, alors

le passager bénéficie du droit au remboursement ou au réacheminement prévu à l'article 8 du règlement européen.

On peut s'interroger sur le choix qui a été fait de simplement informer les passagers qu'un transporteur figure sur la liste noire au lieu d'interdire purement et simplement la vente en Europe des billets sur ce type de compagnie. Il tient au fait qu'une interdiction serait impraticable. Dans certaines parties du monde, la seule offre de transport aérien disponible est en effet celle qui est proposée par des compagnies inscrites sur la liste noire. C'est le cas, par exemple, en Indonésie ou dans la République démocratique du Congo, pour prendre l'exemple de deux pays à la fois très vastes et très peuplés. De plus, même quand il existe des modes de transports alternatifs, terrestres ou maritimes, ces derniers sont parfois aussi dangereux que les transports aériens locaux – sans compter qu'ils imposent des contraintes matérielles, en termes de temps de transport, qui n'en font pas une solution de substitution véritable aux avions.

Des ressortissants européens qui souhaitent ou doivent se déplacer dans ces zones, que ce soit pour des raisons touristiques ou professionnelles, n'ont donc, le plus souvent, pas d'autre choix que d'utiliser des avions interdits d'exploitation en Europe même.

C'est pourquoi, aussi bien le règlement européen que la proposition de loi d'Odile Saugues, ont finalement exclu l'option de l'interdiction de vente pour lui préférer celle du renforcement de l'information des passagers. En l'absence de solution réaliste de remplacement, une interdiction complète ne ferait qu'inciter les passagers à acheter leurs billets d'avion auprès de prestataires de voyages situés dans des pays tiers – ce qui est relativement simple à l'heure d'Internet. Le seul effet concret serait de rendre plus complexe l'organisation des voyages vers certaines destinations et de déplacer la demande vers des prestataires de voyages étrangers au détriment des prestataires européens ou nationaux. Au bout du compte, les risques objectivement pris par les passagers seraient les mêmes, mais ils auraient une information de moins bonne qualité que celle prévue par le droit européen.

Que propose de plus le texte de Mme Saugues ?

Dans la mesure où le droit européen prime sur le droit national, les marges d'amélioration en droit français sont assez réduites. Le législateur national a tout de même la possibilité d'aller plus loin que les normes minimales fixées par l'Europe en matière d'information précontractuelle. C'est précisément ce que permet cette proposition de loi.

Le règlement européen prévoit seulement l'obligation de donner l'identité du transporteur aérien effectif au passager, à charge pour ce dernier de vérifier si le transporteur figure ou non sur la liste noire. La proposition de loi impose, elle, une information écrite et explicite sur le fait qu'un transporteur figure sur la liste noire des compagnies aériennes.

Cela constitue indiscutablement une avancée et c'est la raison pour laquelle ce texte mérite d'être adopté. Simplement, pour rendre cette avancée pleinement effective, certaines modifications techniques et rédactionnelles doivent lui être apportées. Il s'agit de corriger de petits défauts qui pourraient faire obstacle à sa mise en œuvre.

En premier lieu, il est important de préciser les contours de l'obligation d'information sur les solutions de remplacement. L'obligation d'information sur le produit ou le service vendu est l'un des fondements du droit des consommateurs et il faut être très strict là-dessus. Mais cette proposition de loi impose au vendeur une obligation d'information qui porte également sur les produits de remplacement – ce qui est très différent. Pris à la lettre, dans la rédaction actuelle, ce texte pourrait imposer au vendeur de présenter à ses clients l'offre de ses concurrents ou bien l'obliger à les informer sur l'existence d'autres moyens de transport, compagnies de bus ou de ferries, qui ne sont connus et commercialisés que localement. Je ne vois pas comment ils pourront faire en pratique et je crains que, comme à chaque fois que la loi crée une obligation trop imprécise, cela aboutisse à un risque de contentieux disproportionné par rapport à l'objectif visé. Au surplus, informer sur les modes de transport alternatifs, outre qu'il faut les connaître, obligerait aussi à signaler leur niveau de dangerosité. Le risque paradoxal serait qu'on oriente les consommateurs vers des moyens de transport encore plus dangereux que les avions.

La deuxième difficulté du texte tient à une maladresse de rédaction. Le texte entend prescrire une obligation d'information écrite précontractuelle, mais tel qu'il est rédigé actuellement, il a conduit à délivrer l'information précontractuelle après la conclusion de la vente, ce qui n'a pas grand sens, vous en conviendrez.

Ma troisième interrogation concerne le choix d'imposer une sanction pénale en cas de défaut d'information. On sait que ce type de sanction est toujours lourd et long à mettre en œuvre. Une amende administrative me paraît beaucoup plus rapide, efficace et donc dissuasive. D'ailleurs, le choix d'une sanction pénale pour un défaut d'information précontractuelle prend le contre-pied de ce que prévoit le code de l'aviation civile et de ce que prévoit d'introduire le futur projet de loi sur les droits des consommateurs. Prévoir une sanction administrative n'empêcherait pas, de toute façon, d'engager, le cas échéant, la responsabilité pénale du vendeur sur le fondement de la mise en danger délibérée de la personne d'autrui ou en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi. Je fais référence ici à l'article 121-3 du code pénal.

Enfin, la question des délais d'entrée en vigueur n'est pas traitée. Les professionnels du secteur vont en effet devoir modifier leurs systèmes informatiques de réservation. S'agit-il de modifications légères ou faudra-t-il réaliser des développements informatiques plus lourds ? Ce n'est pas encore parfaitement clair ni pour les professionnels du secteur ni pour la DGAC. Dans ces conditions, je crois qu'il faut prévoir de repousser l'entrée en vigueur de

quelques mois pour ne pas créer une situation d'insécurité juridique qui serait nuisible aussi bien pour les professionnels du secteur que pour les voyageurs. Mais, je le souligne, l'amendement que je propose est compatible avec une entrée en vigueur de la loi avant les vacances d'été.

Voilà donc les principaux amendements que je vous soumettrai dans un instant. Sous réserve de leur adoption, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je tiens d'abord à excuser l'absence de notre collègue Philippe Esnol. Comme l'a souligné notre rapporteur, le règlement européen ne résout pas tous les problèmes en matière de sécurité aérienne et d'information des voyageurs sur la sécurité des vols. En particulier, la réponse à apporter à la question de la sécurité sur les bouts de ligne n'est pas encore pleinement satisfaisante. C'est tout le sens de la proposition de loi initiée par Odile Saugues. Elle renforce la transparence de l'information délivrée aux passagers et, en définitive, elle s'inscrit dans le renforcement des droits des consommateurs, auquel nous sommes tous très attachés. Les amendements présentés par le rapporteur permettent de mieux garantir l'effectivité de ce texte et le groupe socialiste est favorable à leur adoption.

**M. Marcel Deneux.** – Ce texte apporte indéniablement une avancée et on ne peut que le soutenir. Je tiens cependant à signaler que certains aspects du problème de la sécurité aérienne ne sont pas encore pris en compte par le droit. Assurer la sécurité des aéronefs est nécessaire, mais qu'en est-il des aéroports ? J'ai fait, par exemple, personnellement l'expérience, de la dangerosité de l'aéroport de Quito. Par ailleurs, l'interdiction édictée par l'Union européenne porte sur les avions qui atterrissent en Europe ou en décollent. Mais ne faudrait-il pas étendre aussi l'interdiction au survol du territoire européen ?

**M. Michel Teston.** – Le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche, Frédéric Cuvillier, a indiqué hier sa position sur ce texte : il soutient son adoption et souhaite son entrée en vigueur rapide, en tout état de cause avant les vacances d'été. Il a par ailleurs indiqué qu'il s'en remettait à la sagesse du Sénat concernant les amendements proposés par notre rapporteur.

**M. Rémy Pointereau.** – Le groupe UMP soutient l'adoption de ce texte.

Je voudrais interroger notre rapporteur sur deux points. Comment les choses se passent-elles pour les compagnies aériennes dont seule une partie de la flotte est l'objet d'une interdiction d'exploitation ? Peut-on envisager une évolution des règles d'information qui permettrait une notation des avions et des compagnies pour mieux distinguer leur niveau de sécurité ?

**M. Michel Billout.** – Le groupe CRC est également favorable à l'adoption de ce texte. Je tiens à souligner que le renforcement de la sécurité

des transports aériens doit être une préoccupation constante des pouvoirs publics et qu'il exige une implication forte du Gouvernement.

**M. Henri Tandonnet.** – Je tiens à remercier notre rapporteur pour le travail qu'il a accompli en vue d'améliorer ce texte.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur.** – Je remercie l'ensemble des membres de la Commission pour le soutien apporté aux amendements. Je le redis : ce texte apporte une valeur ajoutée pour la défense des consommateurs. Il est donc important de l'adopter et qu'il entre en vigueur avant l'été.

Le droit en matière de transport aérien, et notamment en matière de sécurité, découle pour l'essentiel de normes européennes ou de conventions internationales ; il est très difficile de le faire évoluer simplement. Les marges d'action au niveau national sont donc limitées. La question de la sécurité des aéroports ou de l'interdiction de survol, par exemple, ne peut pas être traitée uniquement à l'échelon français. Par ailleurs, comme toujours quand on est dans le domaine du droit international, on ne peut négliger le poids de la diplomatie. La liste noire européenne ne plait pas à tous les pays et il est déjà arrivé que des pays dont les compagnies sont interdites d'exploitation en Europe mettent en œuvre des mesures de rétorsion en réduisant les créneaux alloués, sur leurs aéroports, aux compagnies européennes et notamment aux compagnies françaises. Mais, bien évidemment, l'objectif de la sécurité des transports aériens prime sur tous les autres et les autorités européennes et françaises doivent être sans concession en la matière.

Permettez-moi aussi de revenir sur un point de droit : l'interdiction d'exploitation en Europe peut être totale pour une compagnie et, dans ce cas, aucun de ses avions ne peut gagner ou quitter le sol européen ; mais une compagnie peut aussi faire l'objet de restrictions d'exploitation, auquel cas tous ses avions ne font pas l'objet d'une interdiction. Il peut y avoir, par exemple, une différence de statut entre les longs et moyens courriers.

Enfin, j'ai eu l'occasion hier d'interroger le ministre sur ce point : l'OACI joue un rôle important dans la sécurité du transport aérien au niveau mondial et il est important que cet organisme réponde à des critères d'efficacité et de transparence élevés. Nous avons évoqué hier la question de la publicité des rapports de l'OACI. Cette publicité est souhaitable.

**M. Raymond Vall, président.** – Merci Monsieur le rapporteur, pour ces éléments très précis. Je vous propose d'en venir aux amendements.

*Les amendements n° 1 à n° 6 du rapporteur sont adoptés à l'unanimité.*

**M. Michel Teston.** – La modification proposée pour l'intitulé du texte n'en reflète pas entièrement le contenu. Ce dernier traite en effet non seulement du renforcement de l'information des passagers, mais aussi des sanctions applicables en cas de défaut d'information. Je comprends toutefois

que, pour rester lisible, cet intitulé doive rester suffisamment concis. Je ne fais donc pas reproche au rapporteur pour la rédaction qu'il en propose.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur.** – Effectivement, le titre proposé est déjà long et peut être difficilement allongé davantage. Je tiens cependant à souligner, comme l'a fait Michel Teston, que la proposition de loi comporte bien aussi un renforcement des sanctions et qu'on doit s'en féliciter.

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*



## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

#### Mercredi 23 janvier 2013

– *Direction générale de l'aviation civile (DGAC)* : **M. Patrick Lansman**, chef de la mission des droits des passagers ;

– *Syndicat national des agences de voyage (SNAV)* : **Mme Valérie Boned**, secrétaire générale déléguée ;

– *Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM)* : **MM. Guy Tardieu**, délégué général, et **Olivier Bougan**, Directeur des affaires publiques et communication.

#### Mardi 29 janvier 2013

– **Mme Odile Saugues**, députée du Puy-de-Dôme, auteur de la proposition de loi ;

– *Association Consommation, Logement, Cadre de Vie (CLCV)* : **Mme Sandrine Perrois**, juriste.



## TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Texte de la commission —
	<p data-bbox="459 593 785 779"><b>Proposition de loi visant à sanctionner la commercialisation de titres de transport sur les compagnies aériennes figurant sur la liste noire de l'Union européenne</b></p> <p data-bbox="544 902 700 931">Article unique</p> <p data-bbox="459 965 785 1055">L'article L. 121-3 du code pénal est complété par l'alinéa suivant :</p> <p data-bbox="459 1178 785 1816">« Il y a également délit lorsqu'une personne physique ou morale contribue au transport de passagers aériens sur des compagnies faisant l'objet d'une interdiction d'exploitation dans l'Union européenne, en application de l'article 3 du règlement (CE) n° 2111/2005 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2005 concernant l'établissement d'une liste communautaire des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans la Communauté et l'information des passagers du transport aérien sur l'identité du transporteur aérien effectif. »</p>	<p data-bbox="810 593 1129 779"><b>Proposition de loi visant à <del>sanctionner</del> la commercialisation de titres de transport sur les compagnies aériennes figurant sur la liste noire de l'Union européenne</b></p> <p data-bbox="895 902 1051 931">Article unique</p> <p data-bbox="810 965 1136 1144">La section 1 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre IV de la sixième partie du code des transports est complétée par un article L. 6421-2-1 ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="810 1178 1136 1603">« Art. L. 6421-2-1. – Toute personne physique ou morale commercialisant un titre de transport sur les vols d'un transporteur aérien effectif figurant sur la liste des transporteurs aériens faisant l'objet dans l'Union européenne d'une interdiction d'exploitation doit informer <del>explicitement</del> l'acquéreur et le passager de cette situation <del>ainsi que</del> des solutions de transport de remplacement.</p>	<p data-bbox="1161 593 1481 842"><b>Proposition de loi visant à <u>renforcer</u> <u>l'information des voyageurs</u> <u>lors de la commercialisation</u> <u>de titres de transport sur les</u> <u>compagnies aériennes</u> <u>figurant sur la liste noire de</u> <u>l'Union européenne</u></b></p> <p data-bbox="1246 902 1402 931">Article unique</p> <p data-bbox="1161 965 1487 1144">I. – La section 1 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre IV de la sixième partie du code des transports est complétée par un article L. 6421-2-1 ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="1161 1178 1487 1659">« Art. L. 6421-2-1. – Toute personne physique ou morale commercialisant un titre de transport sur les vols d'un transporteur aérien effectif figurant sur la liste des transporteurs aériens faisant l'objet dans l'Union européenne d'une interdiction d'exploitation doit informer <u>de manière claire et non</u> <u>ambiguë</u> l'acquéreur et le passager de cette situation <u>et</u> <u>l'inviter à rechercher</u> des solutions de transport de remplacement.</p>

Textes en vigueur

Texte  
de la proposition de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Texte de la commission

~~« Si le passager confirme l'achat d'un tel billet, il lui est indiqué par écrit de manière claire et non ambiguë qu'il voyagera sur une compagnie figurant sur la liste européenne des transporteurs aériens faisant l'objet dans l'Union européenne d'une interdiction d'exploitation.~~

~~« Est puni d'une peine de 7 500 € d'amende par titre de transport, doublée en cas de récidive, sans préjudice des poursuites pouvant être engagées au titre de l'article 121-3 du code pénal, le fait de se livrer ou d'apporter son concours à la commercialisation d'un titre de transport sans respecter les mesures ordonnées en application du présent article. »~~

« Il lui est indiqué par écrit, avant la conclusion de la vente, qu'il voyagera sur une compagnie figurant sur la liste européenne des transporteurs aériens faisant l'objet dans l'Union européenne d'une interdiction d'exploitation.

« Le fait de se livrer ou d'apporter son concours à la commercialisation d'un titre de transport sans respecter les mesures ordonnées en application du présent article est passible d'une amende administrative de 7 500 € par titre de transport, doublée en cas de récidive, sans préjudice des poursuites pouvant être engagées au titre de l'article 121-3 du code pénal. »

II (nouveau). – La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard un an après sa promulgation.