



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.2.2005
COM(2005) 48 final

08/2005 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**concernant l'information des passagers du transport aérien sur l'identité du
transporteur aérien effectif et la communication des informations de sécurité par les
États membres**

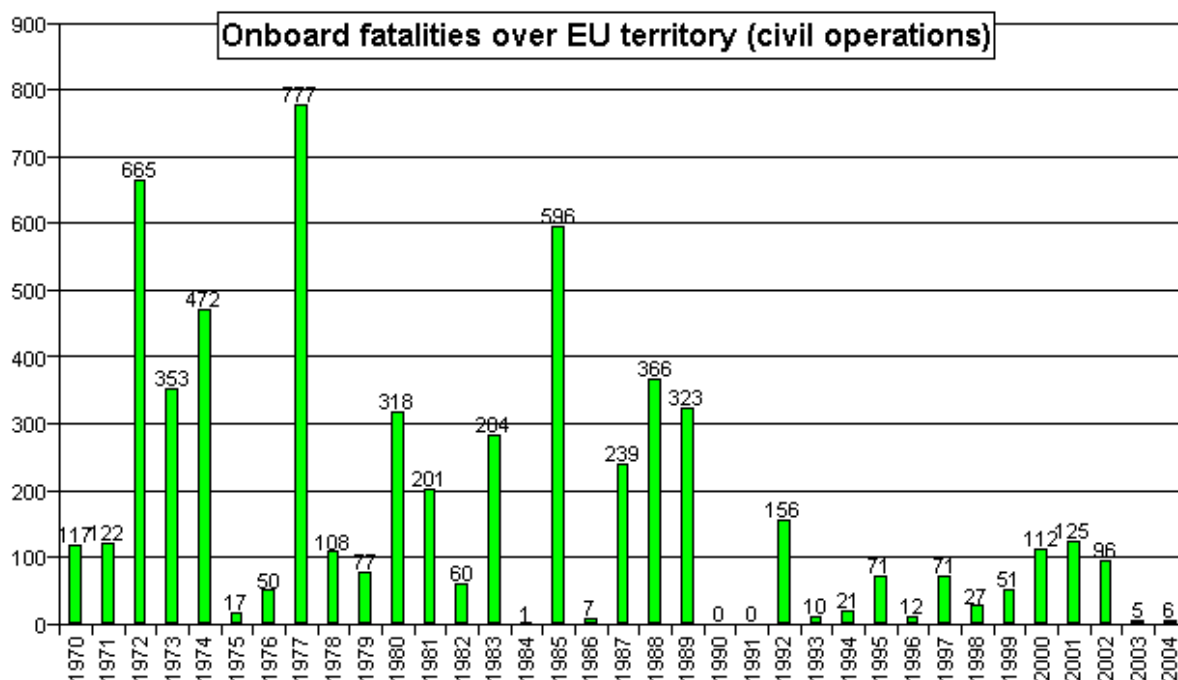
(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1) La nécessité de renforcer la sécurité

Les statistiques montrent que les accidents aériens sont devenus extrêmement rares en Europe (voir graphique ci-après). En 2003, cinq personnes sont mortes dans des accidents aériens sur le territoire de l'Union européenne. Il faut comparer ce chiffre à celui, par exemple, de plus de 63,47 **millions** de voyageurs qui ont transité pendant la même période par un seul grand aéroport (Londres-Heathrow)¹.



Ce niveau de sécurité remarquable résulte des efforts permanents faits non seulement pour maintenir la sécurité des opérations mais aussi pour élever sans cesse le niveau de sécurité. En conséquence, le taux d'accidents mortels dus aux transports aériens continue de diminuer puisque, en chiffres absolus, le nombre de personnes tuées dans des accidents aériens est toujours en régression alors que le nombre de passagers augmente.

La surveillance de la sécurité est réglementée à l'échelle mondiale dans le cadre de la convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale et repose sur des normes élaborées par l'Organisation de l'aviation civile internationale, créée par cette convention. En substance, les transporteurs aériens sont contrôlés, notamment en ce qui concerne leur respect des exigences de sécurité, par leur pays d'origine, autrement dit, le pays qui a délivré leur licence d'exploitation et/ou le pays où est immatriculé l'aéronef qu'ils exploitent. Grâce à ce système, des niveaux de sécurité convenables ont très largement pu être maintenus au cours des cinquante dernières années. Cependant, la stricte application de

¹ Source : statistiques « airclaims » de 2003 et statistiques EUROSTAT publiées en 2003, chapitre 3.5.14 « Trafic pour une sélection d'aéroports importants ». Ces statistiques sont basées sur des données collationnées à partir des informations fournies par le Conseil international des aéroports, l'Organisation de l'aviation civile internationale, les revues des aéroports et les autorités aéroportuaires locales.

normes internationales et le respect de critères de qualité ne sont pas assurés d'une manière égale à travers le monde.

Dans l'UE, les procédures de sécurité sont basées sur le droit communautaire² qui est rigoureusement appliqué, ce qui assure les niveaux de sécurité élevés susmentionnés. En particulier, la création, en 2002, de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) a constitué un élément fondamental dans l'application uniforme des exigences de sécurité en offrant un « guichet unique » pour la délivrance des certificats de navigabilité de tous les produits aéronautiques, y compris aux organismes participant à leur conception, leur production et leur entretien. Comme le prévoit dès à présent le règlement (CE) n° 1592/2002³, l'extension prévue des compétences de l'AESA aura pour conséquence que la totalité des activités aériennes relèvera bientôt de la compétence de l'Agence. De ce fait un contrôle très strict est mis en place sur la sécurité au niveau de la conception, de la fabrication, de l'entretien et de l'exploitation des produits aéronautiques et de leurs composants, ainsi que sur les organismes et les personnes établies dans la Communauté qui travaillent dans ce secteur, afin de protéger les voyageurs, les travailleurs du transport aérien et les personnes qui habitent à proximité des aéroports.

En dehors de l'Union européenne, les niveaux de sécurité dépendent de la manière dont les procédures de surveillance sont appliquées dans les pays tiers. Pour assurer un haut niveau de sécurité aérienne de tous des aéronefs volant à destination, au départ ou à l'intérieur de la Communauté, le Parlement européen et le Conseil ont récemment adopté la directive 2004/36/CE concernant la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires⁴, qui instaure un système d'inspection harmonisé des aéronefs des pays tiers qui utilisent des aéroports européens. En outre, cette directive prévoit un échange d'informations entre les États membres ainsi que la possibilité d'étendre à l'ensemble de la Communauté les mesures prises par un État membre à l'encontre d'un aéronef ou d'un exploitant d'un pays tiers qui ne répond pas aux normes de sécurité internationales.

Ce système d'inspection harmonisé est basé sur des procédures éprouvées qui sont appliquées dans le cadre du programme SAFA (Safety Assessment of Foreign Aircraft - évaluation de la sécurité des aéronefs étrangers) élaboré par la Conférence européenne de l'aviation civile depuis 1996. Lors d'inspections au sol, un échantillon d'avions étrangers ayant atterri sur des aéroports européens est examiné pour déterminer s'ils sont conformes aux normes de sécurité qui figurent dans les annexes 1, 6 et 8 de la convention de Chicago, et qui sont applicables dans le monde entier. Tout manque de conformité observé, autrement dit, toute « carence » peut, en fonction de la gravité de la carence sur le plan de la sécurité, entraîner l'exigence d'une correction immédiate ou justifier l'immobilisation de l'aéronef.

² Règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile ; règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne ; directive 94/56/CE du Conseil établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile ; directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile.

³ Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne.

⁴ JO L 143 du 30.4.2004, p. 76.

En résumé, la directive « SAFA » oblige les États membres à mettre en place un mécanisme de collecte d'informations leur permettant d'identifier les exploitants qui présentent un risque potentiel et d'effectuer des inspections au sol pour juger si les aéronefs qui utilisent des aéroports de la Communauté répondent aux normes de sécurité internationales. Les informations recueillies et les rapports d'inspection font l'objet d'un échange d'informations entre tous les États membres afin de permettre à ceux-ci de décider s'il convient d'effectuer de nouvelles inspections ou d'évaluer si les carences constatées ont été corrigées. En outre, la directive établit une procédure par laquelle la Commission peut recommander - et seulement recommander - que les mesures prises par un État membre à l'encontre d'un exploitant soient étendues à l'ensemble de la Communauté.

Cependant, le 3 janvier 2004, un avion transportant 148 personnes en direction de Paris s'est écrasé peu de temps après le décollage de la station balnéaire égyptienne de Charm El Cheikh. Toutes les personnes à bord ont été tuées. Il s'est avéré par la suite qu'au moment de l'accident, le transporteur aérien concerné était interdit de vol en Suisse pour des raisons de sécurité, mais qu'il était autorisé dans certains États membres. À ce jour, la cause de l'accident n'est pas connue avec certitude. L'enquête se poursuit et il est donc prématuré de tirer des conclusions quant aux raisons qui ont conduit à la catastrophe.

L'accident de Charm El Cheikh a néanmoins montré que les règles en place devaient être renforcées pour rendre les inspections au sol obligatoires et pour obliger les États membres à participer à un plus large échange d'informations et à appliquer des mesures communes arrêtées sur la base des résultats de ces inspections.

La présente proposition législative vise en premier lieu à améliorer la position des voyageurs vis-à-vis du secteur des transports aériens. À cette fin, il est proposé de donner aux voyageurs le droit d'être informés de l'identité du transporteur qui effectuera le vol pour lequel ils ont fait une réservation, et, en parallèle, de renforcer l'obligation faites aux États membres de communiquer les informations liées à la sécurité. Il convient de noter qu'un aéronef d'un pays tiers peut être immobilisé ou interdit de vol à destination ou au départ de la Communauté pour diverses raisons, et pas seulement celles contenues dans la directive SAFA.

La Commission fera en temps voulu des propositions visant à renforcer le système actuel des inspections de sécurité basé sur la directive 2004/36/CE (directive « SAFA »). La Commission recherche actuellement la meilleure manière d'introduire les changements le plus efficacement possible par des mesures d'exécution touchant au contenu des procédures annexées à la directive « SAFA ».

D'autres mesures, plus radicales, éventuellement introduites par la voie d'une modification de la directive, pourraient consister dans la mise en place d'un système d'alerte garantissant que les questions importantes relatives à la sécurité sont portées à l'attention de tous les inspecteurs des États membres, et dans l'adoption d'un ensemble de procédures détaillées à appliquer. Un tel changement contribuerait à améliorer la qualité et la normalisation des données, permettrait de mieux analyser les informations disponibles et faciliterait la détection des zones présentant des problèmes. Les propositions de modifications devraient également tenir compte d'initiatives internationales telles que le programme de vérification de la sécurité des procédures d'exploitation de l'IATA (IOSA), qui fournit un programme de vérification standardisé basé sur des normes reconnues sur le plan international et un système structuré de partage des informations liées aux vérifications.

Il convient de noter que les mesures susvisées entraîneraient la nécessité d'assurer une formation commune améliorée du personnel concerné et devraient s'appuyer sur l'expérience acquise par la Communauté en matière d'échange de personnel entre les États membres. De cette façon, les inspecteurs pourraient arriver à mieux connaître les meilleures pratiques, ce qui devrait les mettre en confiance pour travailler dans un système cohérent à l'échelle communautaire.

En plus de ces mesures techniques, il pourrait être nécessaire d'envisager des mesures plus classiques à l'encontre des exploitants jugés présenter des risques pour la sécurité, consistant à donner une plus grande publicité aux immobilisations d'aéronefs au sol et à prendre des mesures communes plus fermes à l'encontre des pays tiers qui ne se conforment pas à leurs obligations en matière de surveillance, dans l'esprit de la proposition initiale de la Commission de 1997, qui a fortement été édulcorée.

2) La nécessité d'accroître la transparence

Pour que les voyageurs puissent choisir un vol en étant mieux informé sur le transporteur aérien effectif, il faut qu'ils puissent savoir, au moment de la réservation, par quel transporteur le vol sera assuré.

Après l'accident de Charm El Cheikh, le sentiment s'est largement répandu dans le public que les voyageurs devraient être informés de l'identité précise de la compagnie qui assure effectivement leur transport. Un plus grand degré de transparence devrait conduire les compagnies à renforcer leur souci de sécurité.

Actuellement, les voyageurs savent dans la plupart des cas quel transporteur assurera le vol qu'ils réservent. Dans le cas où ils achètent un vol comme produit unique, ils achètent le service d'une compagnie aérienne déterminée et nommément connue. Il existe dans le secteur deux pratiques qui peuvent parfois conduire à une situation dans laquelle le transporteur qui a vendu le vol en son nom n'est pas celui qui l'effectue. L'une de ces pratiques est le partage de codes, qui consiste pour deux compagnies aériennes à vendre des sièges sur un certain nombre de vols sous leur nom respectif, alors que certains de ces vols sont assurés par l'un des transporteurs et que d'autres sont effectués par l'autre transporteur. Il est ainsi possible d'acheter un billet à la compagnie aérienne X, mais d'être en fait transporté par la compagnie aérienne Y.

Cependant, lorsqu'un passager réserve un vol comme produit unique par l'intermédiaire d'un système informatisé de réservation (SIR), le code de conduite de l'UE pour ces SIR⁵ oblige déjà actuellement à indiquer l'identité du transporteur assurant le vol. Cette obligation n'existe pas pour les réservations effectuées directement auprès des compagnies aériennes en dehors d'un SIR, par exemple dans le cas de ventes par l'internet. La plupart des compagnies aériennes européennes pratiquant le partage de codes ont toutefois souscrit à l'engagement des compagnies aériennes à l'égard des services aux passagers (Airline Passenger Service Commitment - APSC)⁶, par lequel elles s'engagent à fournir ces informations à titre volontaire. Il apparaît que cet engagement est largement respecté.

⁵ Règlement (CE) n° 323/1999 du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2299/89 instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation (SIR).

⁶ Engagement volontaire du secteur, signé le 14 février 2002; site web: http://europa.eu.int/comm/transport/air/rights/commitments_en.htm.

L'autre pratique qui peut masquer le transporteur assurant le vol est ce qu'on appelle le wet lease, par laquelle une compagnie aérienne loue un avion avec son équipage d'une autre compagnie aérienne. L'affichage de cette information par les SIR n'est pas obligatoire. Cette pratique n'est cependant pas aussi répandue que le partage de codes et elle est également couverte par l'APSC.

Dans le cas où le vol est acheté dans le cadre d'un voyage à forfait, par contre, il n'y a actuellement aucune obligation légale ou volontaire d'informer le passager de l'identité du transporteur aérien effectif. Cependant, une part importante du secteur fournit déjà cette information à titre volontaire en tant qu'argument commercial.

En principe, la protection des consommateurs exige de toute évidence que les passagers aient le droit de savoir qui fournira un élément essentiel du voyage à forfait ou du vol qu'ils achètent. En effet, personne ne trouverait normal, par exemple, que les voyageurs ne soient pas informés de l'hôtel dans lequel ils vont séjourner. Les dispositions envisagées sont soigneusement calibrées pour assurer la sécurité des passagers tout en maintenant à un niveau minimal les mesures qui risquent de nuire à la compétitivité de l'industrie du voyage, notamment en sauvegardant la souplesse dans le choix du transporteur effectif. Une évaluation complète des incidences aurait pu se justifier, notamment au cas où des mesures plus étendues auraient été réclamées, mais la nature des exigences envisagées (en particulier l'urgence des mesures à prendre et la nécessité d'éviter l'adoption de réglementations nationales multiples) exige un passage rapide de la présente proposition.

Cependant entre la date de la réservation et celle de la prestation du service, il peut s'écouler beaucoup de temps, et il peut être nécessaire de modifier les conditions initiales de la transaction. La possibilité de réagir avec souplesse à l'évolution du marché est un facteur essentiel de la réussite dans le secteur du voyage. En outre, des raisons techniques peuvent obliger les prestataires de services, tant les compagnies aériennes que les voyagistes, à changer de transporteur au dernier moment, par exemple dans le cas où un aéronef connaît un problème technique qui oblige à utiliser un appareil d'une autre compagnie aérienne. Il est donc nécessaire d'arriver à un équilibre entre les exigences en matière de transparence et de flexibilité. La transparence exige que tout changement de transporteur soit notifié immédiatement aux voyageurs concernés; la flexibilité exige que les compagnies aériennes et les voyagistes puissent changer de transporteur à bref délai sans subir d'autres perturbations de leurs activités.

Afin de permettre aux transporteurs contractants d'offrir des prix attractifs - par exemple dans le cas des vacances à forfait fournies par des voyagistes -, et compte tenu du fait que les voyages à forfait sont souvent retenus longtemps avant le séjour effectif, il importe que les transporteurs contractants aient la possibilité de choisir un ou plusieurs autres opérateurs contractants à condition que le passager soit informé de tout changement à cet égard.

Les passagers doivent donc avoir dans tous les cas le droit de connaître l'identité du transporteur qui assure leur vol. Pour ce qui concerne l'avenir, la Commission examinera si le fait de fournir cette information offre une protection suffisante aux passagers.

Cependant, la transparence est un principe fondamental qui doit aussi s'appliquer entre les États membres. Par conséquent, le présent règlement comporte une obligation générale faite aux États membres d'échanger les informations relatives à la sécurité des transporteurs aériens pour assurer une application effective, cohérente et uniforme des décisions en matière de sécurité dans toute l'Europe.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant l'information des passagers du transport aérien sur l'identité du transporteur aérien effectif et la communication des informations de sécurité par les États membres

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 80, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission⁷,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁸,

vu l'avis du Comité des régions⁹,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité¹⁰,

considérant ce qui suit:

- (1) L'action de la Communauté dans le domaine du transport aérien doit viser notamment à assurer un niveau élevé de protection des passagers contre les risques pour leur sécurité. Il convient en outre de tenir pleinement compte des exigences de la protection des consommateurs en général.
- (2) Pour que le cadre de concurrence dans le secteur du transport aérien soit aussi bénéfique que possible pour les entreprises et les passagers, il importe que les consommateurs reçoivent suffisamment d'informations pour pouvoir faire leur choix en connaissance de cause.
- (3) L'identité du transporteur aérien assurant effectivement le service est une information fondamentale. Or, les consommateurs qui réservent un vol ne sont pas toujours informés de l'identité du transporteur qui assure effectivement le vol.
- (4) La directive 90/314/CEE du Conseil concernant les voyages, vacances et circuits à forfait¹¹ prévoit qu'une série d'informations doit être mise à la disposition des

⁷ JO C, p.

⁸ JO C, p.

⁹ JO C, p.

¹⁰ JO C, p.

¹¹ JO L 158 du 23.6.1990, p.59.

consommateurs, mais ces informations ne comprennent toutefois pas l'identité du transporteur aérien effectif.

- (5) Le règlement (CEE) n° 2299/89¹² du Conseil modifié par le règlement (CE) n° 323/1999 instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation (SIR)¹³ donne aux consommateurs qui réservent un vol par un système informatique de réservation le droit d'être informé de l'identité du transporteur aérien effectif. Il existe cependant, même dans le transport aérien régulier, des pratiques, telles que le « wet lease » ou le partage de codes sans réservation par SIR, qui font que le transporteur qui a vendu le vol en son nom n'est pas celui qui l'effectue, alors que dans ces cas, les passagers n'ont actuellement pas le droit légal d'être informé de l'identité du transporteur aérien qui fournit effectivement le service.
- (6) Ces pratiques augmentent la flexibilité et permettent d'assurer un meilleur service aux voyageurs, certains changements de dernière minute pour des motifs techniques étant en effet inévitables et contribuant à la sécurité des transports aériens. Cette flexibilité doit avoir son pendant dans la transparence à l'égard du consommateur.
- (7) Pour relever le niveau de sécurité général des transports aériens dans la Communauté, il est essentiel d'améliorer la situation en ce qui concerne la communication des informations relatives à la sécurité des transporteurs aériens par les États membres.
- (8) La Commission devra analyser l'application du présent règlement et, après une période suffisamment longue, faire rapport sur l'efficacité de ses dispositions,

ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objet de l'accord

Le présent règlement établit les règles visant à ce que les voyageurs soient informés de l'identité du transporteur assurant les vols qu'ils utilisent, et impose aux États membres l'obligation de se communiquer les informations de sécurité.

Article 2

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- (a) transporteur aérien, une entreprise de transport aérien, possédant une licence d'exploitation en cours de validité;
- (b) contrat de transport, un contrat de transport aérien ou un contrat comprenant des services de transport aérien;

¹² JO L 220 du 29.7.1989, p. 1.

¹³ JO L 40 du 13.2.1999, p. 1.

- (c) transporteur aérien contractant, le transporteur qui conclut un contrat de transport avec un passager. Si le contrat comprend un forfait, le transporteur contractant est le voyageur;
- (d) transporteur aérien effectif, un transporteur aérien qui réalise ou a l'intention de réaliser un vol dans le cadre d'un contrat de transport conclu avec un passager, ou au nom d'une autre personne, morale ou physique, qui a conclu un contrat de transport avec ce passager;
- (e) forfait, les services définis à l'article 2, point 1, de la directive 90/314/CEE concernant les voyages, vacances et circuits à forfait;
- (f) réservation, le fait que le voyageur est en possession d'un billet ou une autre preuve que la réservation a été acceptée et enregistrée par le transporteur aérien ou le voyageur.

Article 3

Champ d'application

1. Le présent règlement s'applique à la fourniture de services de transport aérien au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre auquel le traité s'applique ou d'un aéroport situé dans un pays tiers, si le vol fait partie d'un voyage qui a commencé dans la Communauté, pour autant que le transporteur contractant ait un établissement dans la Communauté.
2. Le présent règlement s'applique aux vols tant réguliers que non réguliers et indépendamment du fait que le vol fasse partie d'un voyage à forfait ou non.
3. Le présent règlement ne porte pas atteinte aux droits des passagers garantis par la directive 90/314/CEE et le règlement (CEE) n° 2299/89 relatif à un code de conduite pour l'utilisation de systèmes de réservation informatisés.

Article 4

Échange d'informations

1. Les États membres publient une liste des transporteurs aériens qui sont interdits de vol dans leur espace aérien ou dont les droits de trafic sont soumis à des restrictions pour des motifs de sécurité. Cette liste est mise à la disposition des autres États membres et de la Commission. La Commission publie une liste consolidée de ces transporteurs aériens.
2. La Commission prend les mesures qui conviennent pour faciliter l'échange des informations mentionnées au paragraphe 1.

Article 5

Informations sur l'identité du transporteur aérien effectif

1. Le transporteur contractant informe le voyageur de l'identité du ou des transporteurs aériens effectifs au moment de la réservation.

2. En cas de changement de transporteur effectif après la réservation, le transporteur contractant en informe immédiatement le voyageur, quelle que soit la raison du changement.

Article 6

Information et révision

Au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application du présent règlement. Le rapport est assorti, le cas échéant, de propositions de révision du règlement.

Article 7

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le Président

Par le Conseil
Le Président