

N° 435 *rect.*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 mai 2020

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

*tendant à **préserver la pérennité des compagnies aériennes immatriculées**
dans l'**Union**, tout en garantissant les **droits des passagers aériens**,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les mesures de confinement adoptées au plan mondial pour contenir la pandémie du Covid-19 placent les compagnies de transport aérien dans une conjoncture économique intenable, qui a motivé de graves inquiétudes quant à leur survie. L'enjeu est bien d'assurer la pérennité des compagnies aériennes immatriculées dans l'Union européenne (UE), tout en garantissant les droits des passagers aériens : cela participe de l'autonomie stratégique de notre continent et permet de garantir sa connectivité interne.

D'ores et déjà, plusieurs États membres ont notifié à la Commission européenne des aides d'État pour soutenir leur pavillon national et tous les emplois afférents : ainsi la France a obtenu, le 4 mai 2020, l'aval de la Commission pour soutenir la liquidité immédiate de la compagnie Air France par une aide de 7 milliards d'euros, dont un prêt garanti à 90 % et un prêt direct de l'État actionnaire à hauteur de 3 milliards d'euros, pour une durée maximale de six ans. La Commission a même appuyé cette aide en soulignant qu'Air France « *avait aussi joué un rôle de premier plan* » dans la gestion de la crise, en assurant rapatriement et transport de matériel médical.

Parmi les demandes formulées par les compagnies pour assurer leur survie, le remboursement des billets inutilisés figure en bonne place. Fort logiquement, l'Association internationale du transport aérien a fortement appuyé cette revendication.

Le dispositif en vigueur protège très bien les passagers aériens, mais il ne pouvait tout simplement pas être conçu pour la situation actuelle. Le règlement de 2004 impose aux compagnies de rembourser aux passagers les vols secs inutilisés, lorsque lesdits passagers ne sont en rien responsables du non embarquement. Le remboursement doit être effectué en numéraire dans les sept jours. Sauf circonstance exceptionnelle, ce texte impose de verser une indemnisation en sus du remboursement. Telles sont les deux principales caractéristiques d'un dispositif ayant pour vertu d'apporter aux passagers aériens des droits

homogènes dans tout le territoire de l'Union, mais dont le point faible est de n'avoir évidemment pas envisagé la déroute provoquée par le Covid-19.

Concernant l'indemnisation en sus du remboursement, la Commission européenne a fait le nécessaire, dès le 18 mars 2020, en publiant des « *Orientations interprétatives relatives aux règlements de l'UE sur les droits des passagers au regard de l'évolution de la situation en ce qui concerne le Covid-19* ». Ce document a confirmé l'évidence, à savoir que le Covid-19 avait créé une situation « *extraordinaire* » au sens du règlement de 2004. Par suite, aucune indemnisation ne devra être versée par les compagnies aériennes en sus du remboursement. Hélas, la Commission européenne s'est arrêtée au milieu du gué, puisqu'elle n'a pas proposé de modifier le règlement de 2004. Or, en rester au *statu quo* imposerait aux compagnies aériennes un remboursement largement supérieur à leurs capacités. L'enjeu porte sur quelque dix milliards d'euros à l'échelon européen ! Il faut donc achever le travail engagé.

L'article 94 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que « **toute mesure dans le domaine des prix et conditions de transport, prise dans le cadre des traités, doit tenir compte de la situation économique des transporteurs.** » Fondée sur cet article, la proposition de résolution européenne ci-après propose une solution simple : pour éviter la cessation de paiement immédiate et irrémédiable, les compagnies aériennes de l'Union pourront, à titre temporaire – en clair, pendant la durée du confinement – rembourser les billets inutilisés au moyen d'avoirs et non de numéraire. Bien entendu, ces avoirs seraient eux-mêmes remboursés en numéraire après un laps de temps, en cas de non utilisation par leurs bénéficiaires.

Les avoirs remis jusqu'à présent – qui le sont donc avec l'accord des intéressés – sont remboursables en numéraire lorsqu'ils n'ont pas été utilisés dans les douze mois. Or, il serait illusoire d'espérer un rétablissement de la situation pour le printemps 2021, ou même l'été de l'année prochaine. Le remboursement dans les douze mois aurait donc un caractère d'irréalisme comparable au paiement immédiat. Pour cette raison, la formulation qui est proposée ne comporte aucun terme, laissant ce point à la diligence de la Commission, du Conseil et du Parlement européens.

Il reste que l'avenir sera très difficile pour les transporteurs aériens de l'Union. Il serait proprement intenable pour tout opérateur à qui ses autorités nationales auraient imposé des contraintes ou des charges auxquelles ses concurrents échapperaient. C'est vrai pour les aéroports, *a fortiori* pour les compagnies aériennes. Dans le cadre notamment de la transition énergétique prévue dans le cadre du *Green Deal*, cela doit conduire à imposer des obligations comparables aux compagnies immatriculées dans les États membres, mais aussi aux opérateurs aériens extérieurs à l'Union, afin d'éviter toute distorsion supplémentaire de concurrence.

Que les droits des passagers soient garantis dans tout l'espace européen est indispensable. Que les devoirs des compagnies soient identiques dans ce même espace l'est également.

Proposition de résolution européenne tendant à préserver la pérennité des compagnies aériennes immatriculées dans l'Union, tout en garantissant les droits des passagers aériens

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 94 du traité sur l'Union européenne,
- ④ Vu le règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement(CEE) n° 295/91, notamment ses articles 7, 8, 15 et 16,
- ⑤ Vu la communication de la Commission « Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes », publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 4 avril 2014, (2014/C 99/03),
- ⑥ Vu la communication de la Commission « Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers », publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 31 juillet 2014, (2014/C 249/01),
- ⑦ Vu la communication de la Commission « Orientations interprétatives relatives aux règlements de l'UE sur les droits des passagers au regard de l'évolution de la situation en ce qui concerne le Covid-19 », du 18 mars 2020, C(2020) 1830 final,
- ⑧ Vu la communication de la Commission « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 », du 19 mars 2020, C(2020) 1863 final,
- ⑨ Constate que la situation économique des compagnies aériennes est de nature à compromettre leur pérennité, au plan mondial et au niveau de l'Union européenne ;
- ⑩ Observe qu'elles ont subi en quelques semaines une détérioration spectaculaire induite par l'arrêt presque intégral des liaisons aériennes internationales et des liaisons nationales ;
- ⑪ Souligne que cet arrêt résulte de décisions prises par les gouvernements de très nombreux États, afin de juguler la transmission du SARS-CoV-2, plus communément dénommé Covid-19 ;

- ⑫ En déduit que ni les compagnies aériennes confrontées à l'impossibilité d'assumer les prestations prévues, ni les passagers aériens n'ayant pu effectuer les voyages réservés, ne peuvent être à bon droit tenus pour responsables de la non-réalisation desdits voyages ;
- ⑬ Observe que le règlement de 2004 impose aux compagnies aériennes des obligations variables en cas de refus d'embarquement, selon que ledit refus est ou non motivé par des « circonstances extraordinaires » ;
- ⑭ Constate que la Commission européenne a rendu publique, le 4 avril 2020, une interprétation des dispositions applicables afin de prendre en compte les conséquences du Covid-19, considérées comme des « circonstances extraordinaires » au sens du règlement de 2004 ;
- ⑮ Approuve l'interprétation du règlement ainsi opérée par la Commission européenne, qui exempte les compagnies aériennes de toute indemnisation en sus du remboursement des billets inutilisés, conformément à l'article 7 du règlement interprété ;
- ⑯ Observe que l'application du droit de l'Union impose en revanche formellement le remboursement des billets payés mais non utilisés, à l'exclusion de toute indemnisation complémentaire ;
- ⑰ Partage les inquiétudes exprimées par le secteur du transport aérien, notamment par l'Association internationale du transport aérien (AITA) quant à la trésorerie des compagnies en général et quant à la charge que représenterait en particulier le remboursement des billets non utilisés ;
- ⑱ Rappelle que le rétablissement de la santé financière desdites compagnies est conditionné par l'application de règles équitables de concurrence, entre opérateurs basés dans les États membres et entre ces mêmes opérateurs d'une part, et ceux relevant de pays tiers d'autre part, notamment dans la mise en œuvre du nouveau « Pacte vert européen » ;
- ⑲ Constate que de nombreuses compagnies aériennes ont présenté une proposition tendant à garantir le remboursement des billets aériens inutilisés, alors même que la trésorerie actuelle des compagnies européennes exclut la réalisation matérielle immédiate de cette obligation imposée par le droit de l'Union ;
- ⑳ Observe que le principe du remboursement n'est contesté par quiconque ;
- ㉑ Estime qu'une mesure temporaire modifiant les conditions du remboursement est la seule façon réaliste de garantir l'effectivité des droits reconnus aux passagers par le règlement susvisé du 11 février 2004 ;

- ②② Souligne que l'équité concurrentielle impose la suppression de toutes les dispositions purement nationales tendant à augmenter certaines charges – notamment fiscales – ou à imposer des sujétions, quelle que soit leur légitimité, dès lors qu'elles peuvent handicaper les seuls opérateurs nationaux ou les seuls aéroports situés sur le territoire national ;
- ②③ Rappelle que le règlement de 2004 permet aux compagnies de remettre des avoirs aux passagers n'ayant pu embarquer, au lieu de rembourser immédiatement les billets inutilisés, mais que cette substitution est soumise à l'accord des passagers concernés ;
- ②④ Estime que ce dispositif – parfaitement adapté aux circonstances ordinaires – ne l'est plus dans les circonstances inédites traversées par les transports aériens depuis le déclenchement de la pandémie du Covid-19 ;
- ②⑤ Juge donc raisonnable et équilibrée la demande tendant à réviser le règlement de 2014, avec effet rétroactif strictement limité aux vols annulés pendant la durée du confinement décidé par le Gouvernement de chaque État membre ;
- ②⑥ Observe à ce propos que les perspectives du transport aérien mondial à douze mois ne permettent en rien d'augurer un redressement financier de ses opérateurs à cette échéance ;
- ②⑦ Soutient en conséquence que le délai du remboursement en numéraire des avoirs inutilisés doit être suffisamment long pour garantir l'effectivité de ce remboursement ;
- ②⑧ Réitère son attachement au respect des droits des passagers garanti par le droit de l'Union, donc au caractère exceptionnel et limité dans le temps de la modification qu'il convient d'apporter au règlement du 11 février 2004 ;
- ②⑨ Pour l'ensemble de ces raisons, souhaite que la Commission européenne :
- ③⑩ – présente une proposition de règlement aménageant de façon temporaire la mise en œuvre du règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004, afin d'adapter le dispositif d'indemnisation des passagers en cas de refus d'embarquement ;
- ③⑪ – autorise les compagnies aériennes à proposer des avoirs remboursables à terme en cas de non-utilisation par leurs bénéficiaires, sans que cette forme de remboursement ne soit subordonnée à son acceptation par les passagers ;
- ③⑫ – limite l'application de ce régime temporaire aux vols annulés pendant la durée du confinement décidé par le gouvernement de l'État membre où se trouve l'aéroport d'embarquement.

- ③ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.