

DOCUMENT DE CONSULTATION

APPLICATION DU REGLEMENT (CE) N° 785/2004 **RELATIF AUX EXIGENCES EN MATIERE D'ASSURANCE APPLICABLES AUX** **TRANSPORTEURS AERIENS ET AUX EXPLOITANTS D'AERONEFS.**

Economic Impact of the Regulation on Aircraft Operators

a) Air Carriers

Question 1: Has the Regulation had any impact on the insurance policy of air carriers? Do air carriers just comply with the minimum insurance requirements or do air carriers carry insurance above the minimum insurance requirements?

Le constat dressé par la Direction générale de l'aviation civile française permet de mettre en évidence les éléments suivants :

- les transporteurs français sont assurés en responsabilité civile à un niveau généralement supérieur aux seuils prescrits par le règlement 785/2004. C'est d'ailleurs un point sur lequel les autorités chargées d'accorder la licence d'exploitation et le certificat de transporteur aérien se montrent particulièrement vigilants ;
- s'agissant des transporteurs immatriculés dans les Etats tiers et qui sollicitent de manière très ponctuelle des droits de trafic, il est remarqué que bon nombre d'entre eux :
 - satisfont aux montants de couverture minimaux ou alors ne les dépassent que très faiblement ;
 - s'assurent parfois pour des périodes très brèves, correspondant aux jours pour lesquels des opérations sont programmées, ou pour des destinations précises (avenant spécifique aux contrats pour des opérations sur des destinations à hauts risques).

Ces commentaires s'appliquent essentiellement aux transporteurs aériens, spécialisés dans le fret, et immatriculés dans des Etats d'Europe orientale et d'Asie centrale.

b) General Aviation

Question 2 : What has been the economic impact of the Regulation on general aviation operators ?

Les exploitants d'aviation générale font valoir que l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 785/2004 s'est traduit par une augmentation notable de la charge financière liée à leur couverture d'assurance. Ainsi, l'obligation d'avoir désormais une couverture minimale de 250 000 DTS par passager a conduit mécaniquement certains contrats à passer de 1 600 000 € à 4 500 000 € pour des aéronefs de 19 places.

Toutefois, cette augmentation n'est pas allée jusqu'à remettre en cause la pérennité de l'activité de ces exploitants, l'effet de la majoration des primes d'assurance ayant été progressivement effacé par une stimulation de la concurrence entre assureurs. Ainsi, certains exploitants d'aviation générale observent que les conditions du marché sont parfois mêmes inférieures aujourd'hui à celles prévalant pour les risques souscrits en 2004 qui, à cette époque, n'incluaient pas la couverture des risques de guerre.

c) Historic Aircraft

Question 3 : Does the insurance market provide reasonable cover for historic aircraft, taking into account the limited usage and relative low risk of third-party damage caused by such aircraft ? What could be a more appropriate and proportional insurance requirement for historic aircraft ?

L'entrée en vigueur du règlement (CE) 785/2004 a entraîné une augmentation très sensible des coûts d'exploitation des opérateurs d'aéronefs historiques et de collection, à un double titre :

- ces exploitants doivent souscrire une couverture pour risques de guerre alors même que les risques de voir ces aéronefs employés à des fins terroristes sont marginaux ;
- la couverture d'assurance s'agissant des dommages causés aux tiers est calculée par référence à la masse maximale au décollage de ces aéronefs. Or, ceux-ci disposent souvent d'une masse très élevée, dès lors qu'il s'agit d'anciens avions militaires tels que par exemple des bombardiers. Dans ces conditions, il est devenu très onéreux pour les exploitants de ces aéronefs de souscrire une couverture d'assurance adéquate, alors même que leur fréquence d'exploitation est relativement faible, voire épisodique.

Face à ces difficultés, certains exploitants se sont résolus à vendre leurs aéronefs, faute d'avoir pu trouver des mécènes disposés à prendre en charge le coût de leur couverture d'assurance.

Cette situation tendrait à prouver que la difficulté à s'assurer ne résulte pas d'une défaillance de l'offre (les assureurs), mais de la rigueur d'un dispositif réglementaire qui ne distingue pas la diversité des situations à prendre en compte.

Une solution pourrait consister à élaborer un cadre juridique particulier pour les exploitants de cette catégorie d'aéronefs, ayant notamment pour effet de les exonérer ou d'atténuer la charge de l'obligation d'assurance et de déterminer des modalités de couverture compatibles avec leur modèle particulier d'exploitation pour les dommages causés aux tiers. Ainsi, une attention toute particulière devrait être apportée à la situation des aéronefs qui ne sont pas immédiatement utilisables (immobilisés au sol, avec moteur retiré, etc).

The Specific Issue of War-Risk Insurance

Question 4: Is there still a need for the requirement for aircraft operators to have insurance cover for damage to third parties due to risks of war or terrorism in respect of non-commercial operations?

Même si elle peut être considérée comme marginale, la probabilité de voir les aéronefs opérant dans le cadre de l'aviation générale d'être impliqués dans des circonstances relevant des risques de guerre existe néanmoins. Il convient d'ailleurs de remarquer que l'étendue de ces risques ne se limite pas aux actes terroristes mais peut inclure des prises de contrôle illicites des aéronefs, en dehors de toute revendication politique ou idéologique.

Dès lors, il semble inopportun d'envisager l'exonération de toute obligation de couverture d'assurance pour risques de guerre en faveur de ces exploitants. Si une telle mesure était adoptée, et si un sinistre lié à ce type de risques survenait, ces opérateurs seraient alors placés dans une situation très inconfortable, la suppression de l'obligation d'assurance ne s'accompagnant pas en l'occurrence d'une exonération de leur responsabilité à l'égard des victimes.

Par ailleurs, il n'est pas établi que le retrait d'une telle obligation conduirait les assureurs à diminuer le prix de ces couvertures, qui resteraient malgré tout disponibles sur le marché.

Aussi, il est proposé de ne pas supprimer l'obligation de couverture minimale d'assurance pour risques de guerre en ce qu'elle concerne les exploitants d'aviation générale, aucun bénéfice, tant pour les passagers que pour les exploitants, ne pouvant être retiré de cette suppression.

Ces développements ne concernent pas la situation des aéronefs historiques ou de collection dont la situation a été évoquée en réponse à la question 3.

Question 5: Is there a need to introduce specific rules for the insurance requirements for damage caused by unlawful interference while the aircraft is still at the airport in order to allow insurers better control over possible liability exposure?

La direction générale de l'aviation civile française comprend que la notion d'actes illicites survenant lorsque l'aéronef est encore stationné à l'aéroport renvoie notamment à des questions générales de sûreté visant à prendre en compte la menace terroriste.

Le champ d'application du règlement (CE) n° 785/2004 concerne les transporteurs aériens pour les opérations qu'ils effectuent. En témoignent notamment le point 1 de l'article 2 « *Le présent règlement s'applique à tous les transporteurs aériens et à tous les exploitants d'aéronefs qui utilisent l'espace aérien...* » et le point 2 de l'article 4 « *Les transporteurs aériens et les exploitants d'aéronefs veillent à ce que tout vol soit couvert par une assurance...* ».

Dès lors, introduire une exigence d'assurance pour les dommages causés au sol par des actes illicites conduirait à :

- étendre le champ du règlement à d'autres risques que ceux dont il fait aujourd'hui l'objet ;
- transférer aux transporteurs aériens la charge de l'assurance pour des risques qu'ils n'ont pas les moyens de maîtriser et qui relèvent normalement des autorités chargées de mettre en oeuvre des mesures de sûreté, qu'elles incombent directement aux autorités étatiques ou aux gestionnaires d'aéroport selon les modes d'organisation adoptés.

De plus, il convient de noter que le règlement (CE) n° 785/2004 s'attache à fixer des niveaux de couverture d'assurance pour les cas où c'est la responsabilité civile des transporteurs aériens qui viendrait à être engagée. Dans l'hypothèse soulevée par la question n° 5, il semble qu'il s'agisse a priori de circonstances où c'est la responsabilité civile d'autres opérateurs qui serait à rechercher.

Pour l'ensemble de ces raisons, les autorités françaises sont défavorables à l'extension du champ du règlement (CE) n° 785/2004 aux cas d'actes illicites commis alors que l'aéronef n'est pas encore en vol.

Implementation of the Regulation by Member States

a) Enforcement

Question 6: Do air carriers licensed in third countries and aircraft operators using aircraft registered outside the EU usually deposit an insurance certificate or do they provide other documentation? What kind of documentation other than a deposit of an insurance certificate is provided by air carriers and aircraft operators and accepted as evidence of compliance by Member States?

A l'occasion de l'instruction des demandes de droits de trafic formulées par les transporteurs d'Etat tiers, les autorités françaises demandent systématiquement que leurs soient fournis les certificats d'assurance ou tout autre document attestant d'une couverture d'assurance conforme aux prescriptions du règlement (CE) n° 785/2004. La non fourniture d'un tel document entraîne le rejet de la demande.

Généralement, ce sont les certificats d'assurance eux-mêmes qui sont transmis. Les autres types de document ne sont fournis que très occasionnellement.

Question 7: Would there be benefits of creating a universal EU insurance certificate for air carriers and aircraft operators?

Les autorités françaises accueillent avec intérêt l'idée d'élaborer un certificat universel d'assurance européen pour les transporteurs aériens et les exploitants d'aéronefs. Ce document permettrait de simplifier l'instruction des dossiers de demandes de licences d'exploitation et de demandes de droits de trafic.

Un tel document permettrait en outre de faciliter et d'éclairer les relations entre les opérateurs et les assureurs, chaque contrat d'assurance donnant lieu à l'établissement d'un certificat rédigé en termes identiques.

b) Application to non-commercial operations by aircraft with a MTOM of less than 2,700 kg.

Question 8: Which insurance requirements apply in Member States for the passenger liability in respect of non-commercial operations by aircraft with a MTOM of less than 2,700 kg? Do different insurance requirements in these cases cause problems for aircraft operators?

Ainsi que le permettait le point 1 de l'article 6 du règlement, les autorités françaises ont adopté le 29 juillet 2005 un arrêté fixant la couverture minimale d'assurance à l'égard des passagers pour l'exploitation des aéronefs dont la masse maximale au décollage (MMD) est inférieure à 2 700 kg à 100 000 DTS par passager.

Dans les choix qu'ils ont effectués, d'autres Etats membres ont maintenu le seuil de cette couverture minimale à 250 000 DTS par passager, se refusant ainsi à établir une distinction entre un cadre d'exploitation non commerciale par des aéronefs d'une MMD inférieure à 2700 kg et les autres cadres d'exploitation assujettis de plein droit au règlement.

De tels écarts entre les législations nationales peuvent s'avérer dommageables pour les exploitants de ces aéronefs dans certaines circonstances : ainsi, des exploitants immatriculés en France, correctement assurés pour leurs opérations effectuées sur le territoire national,

peuvent ne plus satisfaire à leurs obligations de couverture minimale s'ils se rendent dans le territoire d'un Etat membre qui a conservé des seuils de couverture supérieurs. Ils encourraient alors des sanctions de la part de ces Etats membres, en vertu des dispositions de l'article 8 du règlement.

L'attention des autorités françaises a été appelée à de multiples reprises sur ces difficultés, notamment à l'occasion de manifestations relevant de l'aviation sportive (rallies transnationaux).

Insurance and Liability

Question 9: Have there been any problems with the application or Regulation 889/2002?

Les autorités françaises n'ont pas eu jusqu'à présent connaissance de difficultés d'application du règlement (CE) n° 889/2002, en tant qu'il reprend les dispositions pertinentes de la Convention de Montréal du 28 mai 1999 relative à la responsabilité des transporteurs aériens à l'égard des passagers et de leurs bagages.

Question 10: Is there a need to harmonise third-party liability rules for Community air carriers for risks linked to war and terrorist acts?

La question du niveau de responsabilité des exploitants d'aéronefs à l'égard des dommages causés aux tiers ne relève pas du champ du règlement (CE) 889/2002.

Par ailleurs, les travaux entrepris depuis 2004 dans le cadre de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale pour moderniser la convention de Rome qui détermine un cadre de responsabilité pour les dommages subis au sol par les tiers ont abouti à la rédaction de deux projets de texte distincts : le premier s'appliquant aux risques généraux et le second aux actes illicites. L'adoption de ces textes est attendue pour 2008 ou 2009.

Dans ces conditions, en l'attente du résultat de ces échéances, il n'apparaît guère opportun d'envisager l'adoption d'un texte communautaire régissant cette question.

Competition between Community air carriers and third-country air carriers.

Question 11: Is the Regulation still necessary to ensure a level playing field with third-country air carriers or would there be more effective alternatives, for example, in the context of Community aviation agreements with third countries?

Le règlement (CE) n°785/2004 constitue, plus que jamais, un moyen privilégié pour maintenir, sous l'angle de la concurrence, une situation équilibrée entre les transporteurs aériens des Etats membres et ceux relevant d'Etat tiers.

A l'inverse, on peut considérer qu'insérer dans les accords aériens bilatéraux entre la Communauté et des Etats tiers des dispositions relatives aux exigences minimales d'assurance pourrait avoir pour effet de faire varier ce niveau d'exigence d'un Etat tiers à l'autre. En termes de concurrence, de tels effets seraient susceptibles de conduire aux situations suivantes :

- les transporteurs communautaires, eu égard aux conditions de réciprocité de tels accords bilatéraux, pourraient être soumis à des niveaux de couverture minimale différents (certains très contraignants, d'autres peu exigeants) en fonction des Etats tiers qu'ils desservent
- la détermination de niveaux de couverture minimale différenciés applicables aux opérateurs des Etat tiers serait susceptible d'altérer la concurrence entre les opérateurs desdits Etat tiers. Ainsi, pour l'utilisation d'un même aéronef, la charge financière résultant de la couverture d'assurance serait différente selon la nationalité des transporteurs, dès lors que ces opérateurs assureraient des vols à destination des Etats membres. De telles disparités de traitements pourraient être de nature à affaiblir juridiquement la valeur des accords bilatéraux envisagés et donner lieu à des litiges devant des juridictions spécialisées.

Pour ces raisons, la direction générale de l'aviation civile française garde sa préférence pour le régime harmonisé élaboré par le règlement (CE) n° 785/2004 et ne souhaite pas que puissent apparaître des exigences de couverture minimale d'assurance différenciées en fonction des pavillons dont relèvent les opérateurs d'Etat tiers.

Insurance and Passenger Protection.

Question 12: Would the insurance market be able to provide insurance coverage to air carriers in order to refund passengers for the sums paid and to cover the costs of repatriating passengers if the carrier is not able to operate the flight because of insolvency or revocation of its operating licence?

La direction générale de l'aviation civile française manifeste son intérêt pour l'instauration d'une protection des passagers victimes d'une cessation d'activité d'un transporteur aérien.

D'ailleurs, elles ont soutenu l'amendement du Parlement européen à l'occasion de la première lecture du projet de règlement révisant le 3^{ème} paquet de libéralisation du transport aérien.

Cela étant, une étude préalable s'impose afin de déterminer si un mécanisme de type assurantiel permettrait d'apporter la meilleure réponse aux passagers en ces circonstances. Si tel devait être le cas, il convient néanmoins de signaler que ce dispositif n'aurait pas vocation à entrer dans le champ du règlement (CE) n° 785/2004 mais plutôt dans un texte relatif aux droits des passagers.

Question 13: Would additional insurance requirements be an appropriate instrument to protect passengers in such cases or are there other more effective and efficient means?

Dans le prolongement de la réponse effectuée à la question précédente, il est possible de considérer qu'un mécanisme d'assurance complémentaire pourrait être envisagé, qui pourrait prendre la forme d'une assurance complémentaire incombant au passager sur une base facultative.

Simplification

Question 14: Is there scope for simplification of the Regulation?

Les autorités françaises marquent, d'une manière générale, leur satisfaction quant aux conditions d'application du règlement qui, en établissant des exigences de couverture d'assurance à un niveau élevé, a largement pris sa part dans la contribution à l'émergence d'un transport aérien plus sûr.

Par ailleurs, le règlement n'a guère suscité jusqu'ici de difficulté d'application ou d'interprétation.

Toutefois, s'il était décidé, à terme, de réviser le règlement dans un sens plus contraignant à l'égard des exploitants d'aéronefs, il serait souhaitable d'envisager l'instauration d'un dispositif particulier pouvant intervenir lorsque des opérateurs, soumis à des exigences minimales de couverture d'assurance, ne trouvent pas à s'assurer sur le marché. Ce type d'hypothèse, qui n'est pas lié au niveau de sinistralité des opérateurs, peut survenir lorsqu'il y a inadéquation entre d'une part, la nécessité des opérateurs d'acquiescer une couverture au regard de leurs obligations réglementaires et, d'autre part, la volonté des assureurs de retirer leur garantie face à certains types de risques ou de ne proposer des couvertures d'assurance pour ces mêmes risques qu'à des montants inaccessibles aux opérateurs.

Question 15: Is it still necessary to have harmonised insurance requirements for non-commercial aircraft operators? What would be the impact of exempting non-commercial aircraft operators from the scope of the Regulation?

Pour les exploitants d'aéronefs non commerciaux entrant dans le champ du règlement (CE) n° 785/2004, les autorités françaises estiment qu'il demeure nécessaire de maintenir l'harmonisation des exigences d'assurance au plan communautaire, sous réserve que soient prises en compte les remarques formulées aux réponses aux questions n° 3 et 8 s'agissant :

- des avions historiques et de collection ;
- des aéronefs dont la masse maximale au décollage est inférieure à 2 700 kg pour les dommages causés aux passagers.

Egalement, l'entrée en vigueur de ce règlement a constitué un facteur majeur du développement économique de cette activité, l'harmonisation des règles d'assurance permettant à tout exploitant de voler sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne sans devoir satisfaire à des principes d'assurance différents en fonction des lieux de destination.

Enfin, mettre un terme à l'harmonisation des exigences d'assurance présenterait le risque potentiel de voir des Etats membres adopter des réglementations internes conduisant à abaisser les niveaux de couverture requis.