



François Jarlot

Avocat Médiateur
au Barreau du
Havre – intervenant
dans le domaine
aéronautique

Pilote Privé

Coavionnage : Fin de partie... ?

**Décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2017, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies, n°
404619 – jurisdata n°2017-012828**

Dans le courant de développement de l'économie collaborative, en 2015, plusieurs plateformes, originellement inspirées du covoiturage, ont été créées afin de proposer des services de « coavionnage », c'est-à-dire et strictement le partage des frais de vol entre un pilote privé et ses passagers mis en relation via internet.

Cette pratique nouvelle a rapidement suscité la controverse, dont le premier épisode a été conclu par la publication fin 2015 d'un communiqué de presse de la DGAC (faisant suite aux travaux d'un groupe de travail réunissant les plateformes et différentes organisations professionnelles de pilotes et des prestataires de services de l'aviation générale) imposant aux plateformes de « coavionnage » l'obtention d'un certificat de transport aérien.

Cette position a elle-même suscité des interrogations. Quant à celle de sa forme en premier lieu : communiqué de presse juridiquement non contraignant, mais surtout sur le point de savoir si la pratique ancienne des vols en frais partagés devait être particulièrement encadrée du seul fait que ce partage s'élargissait au-delà du cercle des amis et des connaissances ?

Interrogeant l'EASA, une des plateformes obtenait une lettre rappelant simplement les dispositions du règlement « Air Ops » n° 965/2012 en son article 6.4bis (a) permettant, dans le cas d'opérations non commerciales, l'exploitation conformément aux dispositions de l'annexe VII du règlement (part NCO) d'avions et d'hélicoptères non complexes, de ballons et de planeurs sous forme de vols à frais partagés effectués par des particuliers, à conditions que le coût direct soit réparti entre tous les occupants de l'appareil, y compris le pilote, et que le nombre de personnes supportant le coût direct ne dépasse pas six.

La même lettre rappelait de même que les détenteurs d'une licence de pilote privé étaient autorisés à réaliser les vols précités sans préjudice des dispositions applicables à l'emport de passagers et aux opérations commerciales par les dispositions de l'article 3.2 du règlement « Air crew »1178/2011.

Ce faisant, l'agence précisait que le règlement 965/2012 ne s'appliquerait en France qu'à partir du 25 août 2016.

Dans les mois qui suivirent, les plateformes maintinrent le contact avec la DGAC, conscientes que le statu quo n'était pas souhaitable, et induisant elles-mêmes une réflexion sur des restrictions raisonnables quant à l'expérience des pilotes à même de proposer des vols en France sur leur site.

Après avoir préalablement informé les plateformes dont l'activité était déployée en France de sa position finale sur l'aspect « sécurité » de la pratique du « coavionnage », la direction générale de l'aviation civile (DGAC), traduisit celle-ci par une décision portant consigne opérationnelle prise en application de l'article 14-1 du règlement CE 965/2012 en date du 22 août 2016¹ publiée le 24 août soit la veille de l'entrée en vigueur du règlement CE 965/2012.

Sans entrer en contradiction avec la position de l'EASA, et partant avec les dispositions explicites du règlement 965/2012, la DGAC trouvait donc, sur le fondement de l'article 14-1 du règlement CE 216/2008, le moyen d'exprimer, in extremis avant l'entrée en vigueur de ce règlement, sa réticence à l'égard de l'organisation de vols partagés via le net, comme génératrice d'un niveau de risque inédit.

Rappellerons que l'article 14§1 du règlement n°216/2008, est un mécanisme d'exception et dispose que : *« le présent règlement et ses règles de mise en œuvre ne font pas obstacle à la réaction immédiate d'un État membre face à un problème de sécurité en relation avec un produit, une personne ou un organisme auxquels les dispositions du présent règlement sont applicables »*. La mise en œuvre de cet article suppose donc la démonstration d'un problème de sécurité nécessitant une réaction immédiate.

Principalement, la DGAC arguait d'une augmentation des risques de pression sur le pilote (arrivée à destination) , causée par la présence de passagers rencontrés en ligne et donc, une augmentation des risques d'accident, ce qui pouvait être concevable, mais sans jamais que le risque invoqué ne soit mesuré ni à tout le moins estimé scientifiquement.

Pour remédier à la situation de risque alléguée, la DGAC envisageait, dans sa décision, d'une part de limiter les vols circulaires conformément aux critères restrictifs des vols « découverte »² permis aux aéroclubs, et, d'autre part, en cas de navigation, d'imposer aux pilotes, la détention d'une qualification IFR ou de FI (instructeur), avec cette circonstance (contradictoire) que l'ensemble des vols devaient avoir lieu en condition météorologiques de vol à vue (VMC).

Le 22 juin 2017, le Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour excès de pouvoir par un usager des plateformes de « coavionnage » a annulé la décision de la DGAC, considérant que l'article 14-1 du règlement précité ne

¹ Pour mémoire, la décision porte sur les « vols à frais partagés organisés via une plateforme internet ou tout autre moyen de publicité »

² Moins de 30 minutes entre décollage et atterrissage sans s'éloigner à plus de 40 kilomètres du point de départ. Le pilote devant au surplus détenir soit une licence CPL, ATPL ou PPL avec au moins 200 heures de vols dont 25 heures dans les douze derniers mois.

pouvait trouver application au cas d'espèce en raison d'une insuffisance de preuve de l'augmentation des risques liés au développement desdites plate-formes Internet (A), et ; partant de l'absence de nécessité d'une réaction immédiate (B).

I. L'absence de justification de l'augmentation du risque lié au développement des plateformes

La DGAC a, comme le rapporte le Conseil d'Etat dans sa décision, allégué un risque d'augmentation du nombre d'accidents en raison de la pression pouvant être exercée sur le pilote privé du fait de la présence de passagers rencontrés via internet ainsi que de l'organisation du vol sur une telle plate-forme. Cet argument n'a pas su convaincre le Conseil d'Etat qui a estimé qu'aucun élément ne permettait de démontrer un tel fait. Le Conseil relève dans les éléments du dossier que *« les groupes de travail réunis sous l'égide de l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne sur la question de la sécurité de l'activité de « coavionnage », laquelle est autorisée en France depuis la publication de l'arrêté du 31 juillet 1981 relatif aux brevets, licences et qualifications des navigants non professionnels de l'aviation civile, ne font pas état de risques spécifiques liés à cette activité ; que si les résultats de deux études d'accidentologie produites par le ministre établissent l'existence, sur la période 1991-1996, d'une part élevée de pression d'atteindre l'objectif, une étude similaire réalisée sur la période allant de 2005 à 2010, soit après l'apparition des mises en relation par internet, fait état d'une proportion de décès en baisse par rapport à la période précitée. »*

En effet, avant l'apparition des nouveaux modes de partage via le net, les pilotes partageaient déjà des vols avec des connaissances sans que l'origine de ces dernières ne soit sujette à l'attention de l'autorité de tutelle de l'aviation civile, notamment dans le contexte du développement des réseaux sociaux, lequel est antérieur à celui des plateformes de « coavionnage ».

Ainsi, le Conseil d'Etat a-t-il procédé à un examen contradictoire au fond des éléments qui lui étaient soumis pour aboutir à la conclusion *« qu'ainsi, en l'absence de justification d'un risque accru pour la sécurité, lié au développement de l'activité de « coavionnage » organisée via des plateformes Internet, et donc de la nécessité d'une réaction immédiate, le ministre chargé de l'aviation civile ne pouvait, en tout état de cause, légalement prendre les mesures litigieuses sur le fondement du 1 de l'article 14 du règlement du 20 février 2008 précité. »*

Le Conseil d'Etat déclare ainsi, sans se prononcer sur les autres moyens, l'auteur du recours fondé dans sa demande d'annulation de la décision attaquée.

II. L'absence, en fait, de réaction immédiate de la DGAC

L'article 14§1 requiert également une réaction immédiate de l'Etat membre face au problème de sécurité en question. Or, les plate-formes Internet litigieuses ont commencé à apparaître au cours des années 2000 en France, *la première en 2006*. Par conséquent, les mesures dérogatoires entreprises par la DGAC en août 2016 paraissent bien tardives pour pouvoir justifier d'une considération nécessitant l'urgence, mettant en péril la vie des utilisateurs du coavionnage, et justifiant une réaction immédiate. Le Conseil d'Etat relève avec discernement cette incohérence.

La Haute Juridiction procède en effet à la comparaison du taux de mortalité dû aux pressions exercées sur les pilotes dans les périodes 1991-1996 et 2005-2010, pour conclure à l'absence de progression de la mortalité. Ceci atteste de l'ancienneté de la problématique et donc du retard de la réaction de la DGAC.

III. L'absence d'examen de la « magnitude » de la mesure restrictive

Tout d'abord, la décision litigieuse de la DGAC vise expressément « une plate-forme Internet ou tout autre moyen de publicité ». Il pourrait donc être admis que ce sont ces moyens de mises en relation qui auraient dû faire l'objet des restrictions. Or, ces dernières sont de l'ordre suivant : les conditions de compétence (obtention de certaines licences, avoir effectué un certain quota d'heures de vol), le respect de conditions météorologiques, la mise à disposition de certains instruments de vol et de navigation ou encore l'information des passagers en matière de règles de sécurité. En analysant rapidement le contenu de ces obligations, il paraît évident qu'elles ne pèsent guère sur les moyens de mise en relation, mais exclusivement sur les pilotes.

Il eut été intéressant, à supposer qu'un « problème de sécurité » soit avéré, de voir le Conseil d'Etat interrogé sur l'examen de l'adéquation et la proportionnalité de la restriction au but poursuivi (en l'espèce le moyen n'était pas soulevé).

Sur ce point, les conclusions de Madame le rapporteur public³ donnent quelques clés de lecture supplémentaires. En effet, ces conclusions renferment une interprétation rigoureuse et traditionnellement restrictive du champ d'application de l'article 14-1 du 20 février 2008, à tel point que, même, le risque étant justifié, ce constat ne serait pas de nature à retenir une application possible de cet article permettant une dérogation à l'application de normes européennes communément établies.

En effet, le rapporteur indique au terme de ses conclusions : « *En tout état de cause, on l'a dit, quel que soit le fondement, une telle justification (d'un danger immédiat) ne permettrait pas de déroger au cadre posé par l'annexe VII du règlement du 5 octobre 2012, applicable en l'espèce, sous couvert de la dérogation introduite par le paragraphe 1 de l'article 14 du règlement du 20 février 2008.* ».

La position de Madame le Rapporteur est en effet la suivante. L'article 14 – 1 n'a d'autre vocation que de permettre à un état membre de prendre des mesures ponctuelles pour faire face à un danger précis, et non « *la définition pérenne d'un corps de règles plus contraignantes destinées à pallier les insuffisances d'une réglementation jugée trop ouverte pour garantir une sécurité suffisante des vols concernés...* ».

De fait, dans la pratique des états membres, l'article 14-1 est utilisé principalement pour notifier une anomalie technique, source effective d'un danger immédiat, nécessitant une adaptation ponctuelle des conditions de navigabilité d'un aéronef.

Il ne saurait être un instrument de dérogation à la réglementation européenne applicable chaque fois qu'un état membre estime que sa spécificité présuppose une adaptation nationale de cette réglementation.

³ Conclusions de Madame Béatrice Bourgeois-Machureau, rapporteur Public

Pour autant, force est de constater que la Haute Juridiction n'a pas suivi l'analyse du Rapporteur, au cas d'espèce, et ne motive sa décision que par l'absence de justification du danger représenté par l'activité de « coavionnage ».

Ce faisant, la Haute juridiction ne se prononce pas sur la « magnitude » de la réaction d'un état membre dans le cas d'un danger avéré. Le débat de l'adaptation et de la proportionnalité de la réaction au danger reste donc ouvert pour l'avenir.

IV. Le coavionnage banalisé

Le Conseil d'Etat adopte, serions-nous tenté d'écrire assez malicieusement, le terme « coavionnage » pour désigner le vol à frais partagés tel qu'il a toujours été pratiqué, et ce, avant l'avènement des réseaux sociaux et autres plateformes internet. Le Conseil d'Etat énonce en effet que : *« l'activité de « coavionnage », laquelle est autorisée en France depuis la publication de l'arrêté du 31 juillet 1981 relatif aux brevets, licences et qualifications des navigants non professionnels de l'aéronautique civile »* ; soit bien avant l'apparition des moyens publicitaires en ligne visés dans la décision de la DGAC. Ainsi, le coavionnage apparaît comme un partage de frais de vol entre le pilote et ses passagers, et ce peu importe le moyen utilisé pour les mettre en relation. De ce fait, les partages de frais via des plateformes Internet ne seraient que l'une des différentes manières d'effectuer un vol en « coavionnage » en partageant les frais entre amis ou connaissances, les vrais et ceux de la communauté du net. Comme M. Jourdain, chacun, dans les aéroclubs, pratiquait donc le coavionnage sans le savoir, semble nous indiquer la Haute Juridiction, alors pourquoi restreindre, en l'absence de risque supplémentaire avéré, cette vieille pratique développée maintenant via le net.

I. Et après

Le Conseil d'Etat, en annulant la décision de la DGAC, a incontestablement redonné un nouveau souffle à cette activité en France. Celle-ci sera désormais encadrée, suite aux travaux menés de concert entre les plateformes internet et l'Agence européenne de sécurité aérienne (EASA), par une Charte de bonnes pratiques.

Ainsi aurons-nous assisté depuis deux ans à la confrontation de deux philosophies opposées de gestion de l'innovation que représente le recours à l'internet et des risques susceptibles d'en découler : en France, la tentative réglementaire, ailleurs en Europe, toujours plus libérale, l'émergence d'une « soft law » négociée.

Cette confrontation aura de fait permis l'émergence, par les acteurs du net, de la prise de conscience que le partage d'un vol n'est pas aussi banal que celui d'une automobile, partant, elles auront renforcé la nécessaire communication concernant la sécurité du vol.

A tel point, signe de confiance, que la Fédération Française Aéronautique, regroupant la grande majorité des aéroclubs français, d'abord critique, a signé une convention de partenariat avec l'une d'entre elles, créant le « partage de frais élargi ».

Cette convention prévoit une couverture d'assurance proposée aux passagers moyennant le paiement d'une cotisation, certes modeste, à la fédération. Dans le cadre de ce partenariat, les présidents de clubs, jusque-là non directement concernés par la nouvelle pratique, sont en revanche dans l'obligation d'agréer le pilote intéressé par ce partage de frais élargis.

Actuellement, les clubs sont donc en réflexion sur la conduite à tenir, et notamment concernant la définition de conditions d'expérience et/ou d'expérience récente permettant éventuellement cet agrément et la nécessaire modification de leurs statuts en conséquence.

Curieusement, la FFA qui avait dans un premier temps critiqué le recours aux plateformes internet, au motif que cette pratique exposait davantage les dirigeants de clubs à des recours en responsabilité en cas d'accident et aggravait l'exposition des clubs aux règles fiscales applicables aux activités lucratives, ce qui pouvait être largement contesté, prévoit maintenant un processus qui implique directement la responsabilité des dirigeants par un processus d'agrément du pilote.

Ce « transfert » de responsabilité ne manque pas de questionner. Autre point pratique, les clubs, s'ils n'ont pas déjà fait le choix d'un logiciel de suivi des privilèges de leurs pilotes, ne devraient-ils pas se doter d'un tel instrument afin de suivre les critères d'agrément statutaires et réglementaires dans le temps ? Qu'en serait-il de la responsabilité du Président en cas de perte par un pilote a priori agréé, de la condition d'expérience récente pour l'emport de passagers.

Les clubs doivent donc maintenant rigoureusement se positionner en agréant les pilotes en considération de l'état de leurs privilèges au moment du traitement de leur demande et des critères statutaires dont ils se seront éventuellement dotés.

Les vols en partage de frais via internet, même banalisés à la suite de l'Arrêt du 22 juin 2017, puis élargis selon la FFA, n'ont donc pas fini de faire parler d'eux.