



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 19 mai 2015
(OR. en)

8693/15

Dossier interinstitutionnel:
2013/0072 (COD)

AVIATION 52
CONSOM 75
CODEC 678

RAPPORT

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	9820/1/14 REV 1 AVIATION 112 CONSOM 115 CODEC 1288
N° doc. Cion:	7615/13 AVIATION 47 CODEC 616 + ADD 1 + ADD 2
Objet:	<i>Préparation de la session du Conseil "<u>Transports, télécommunications et énergie</u>" du 11 juin 2015</i> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 261/2004 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, ainsi que le règlement (CE) n° 2027/97 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en ce qui concerne le transport aérien de passagers et de leurs bagages - Rapport sur l'état d'avancement des travaux

I. INTRODUCTION

Le 13 mars 2013, la Commission a présenté la proposition citée en objet afin de réviser et d'améliorer la législation européenne relative aux droits des passagers aériens à la lumière de l'expérience acquise dans le cadre de l'application de la réglementation existante, et de tenir compte des implications de l'évolution rapide du marché européen des transports aériens.

La proposition a pour objectif de promouvoir les intérêts des passagers aériens en veillant à ce que les transporteurs aériens assurent effectivement un niveau élevé de protection à leurs passagers aériens en cas de perturbations pendant le voyage. La proposition vise également à tenir compte des implications financières qu'ont les droits des passagers pour le secteur du transport aérien et à veiller ainsi à ce que les transporteurs aériens européens exercent leurs activités dans des conditions harmonisées sur un marché libéralisé.

Il est notamment proposé de combiner la clarification des zones d'ombre de la législation actuelle et le renforcement des mécanismes de traitement des plaintes à la disposition des passagers.

La Commission cherche également à introduire des dispositions visant à inciter les transporteurs aériens à procéder rapidement au réacheminement des passagers, à leur permettre d'atteindre leur destination finale et à réduire au maximum les désagréments subis dans les aéroports en raison de retards importants. La question des coûts financiers disproportionnés que certaines obligations imposées par le règlement pourraient entraîner pour les transporteurs aériens dans certaines circonstances exceptionnelles est également traitée. Par ailleurs, la Commission propose d'introduire des règles détaillées sur certains droits existants, tels que le droit à l'information et le droit à l'assistance et à l'indemnisation, et elle propose également de nouveaux droits, par exemple en matière d'équipement de mobilité.

II. TRAVAUX AU SEIN DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DES AUTRES INSTITUTIONS

La commission des transports et du tourisme du Parlement européen a nommé M. George BACH (PPE) rapporteur, et le Parlement européen s'est prononcé sur le résultat de sa première lecture en séance plénière le 5 février 2014.

Le Comité économique et social européen a émis son avis sur le règlement proposé le 11 juillet 2013. Le Comité des régions a décidé de ne pas rendre d'avis sur ce dossier.

III. TRAVAUX AU SEIN DES INSTANCES DU CONSEIL

Le groupe "Aviation" a examiné de manière approfondie la proposition de la Commission et son analyse d'impact pendant les présidences lituanienne, grecque et lettone. Le Conseil a tenu un débat d'orientation sur le règlement proposé lors de la session du Conseil "Transports" du 10 octobre 2013.

Sous les présidences lituanienne et grecque, qui ont toutes deux présenté un rapport sur l'état d'avancement des travaux, le Conseil a accompli des progrès sur un certain nombre de questions telles que les règles en matière de prise en charge et d'assistance, les plans d'urgence ainsi que le contrôle de l'application et le traitement des plaintes. En particulier, la structure générale du texte a été remaniée en vue de rendre les dispositions plus claires. Des questions juridiques ont été examinées et l'avis du Service juridique a été sollicité afin d'assurer la cohérence juridique du texte.

S'appuyant sur les progrès enregistrés par les présidences lituanienne et grecque, la présidence lettone s'est employée de manière systématique à résoudre tous les problèmes liés au transport et à obtenir un accord sur le texte de la proposition dans son ensemble, à l'exception des dispositions concernant l'application du règlement à l'aéroport de Gibraltar.

Le groupe "Aviation" a continué à chercher des solutions aux questions non encore réglées, tout en gardant à l'esprit l'objectif général consistant à clarifier l'application du règlement et à en simplifier les dispositions dans toute la mesure du possible. En conséquence, des progrès importants au niveau du groupe ont été accomplis sur ce dossier. Par exemple, la définition du terme "annulation" a été simplifiée et, dans le même temps, il a été précisé quelles autres situations devraient être considérées comme des annulations ou des retards dans les articles correspondants. Plus spécifiquement, les droits prévus en cas d'annulation d'un vol s'appliquent également: a) aux départs anticipés sans modification des heures d'enregistrement et d'embarquement, lorsque le passager réussit à prendre le vol réaménagé, et b) aux vols déroutés qui ne se terminent pas à l'aéroport de destination. Par ailleurs, les droits qui s'appliquent en cas de vol dérouté se terminant à l'aéroport de destination seront identiques à ceux prévus en cas de retard.

En outre, l'article 6 *ter* intitulé "Changement d'horaire" a été supprimé car il a été jugé préférable d'assimiler le réaménagement d'un vol soit à une annulation, soit à un retard, le but étant de clarifier et de simplifier l'application du règlement. Les dispositions relatives aux retards sur l'aire de trafic ont également été simplifiées, avec l'établissement de droits pour les passagers dans ce cas de figure, tout en tenant compte dans le même temps d'éventuelles contraintes liées à la sécurité, à l'immigration ou à la sûreté.

Les États membres ont également souhaité introduire davantage de clarté en ce qui concerne la charge de la preuve pour le transporteur aérien effectif quant au fait de savoir si et quand les passagers ont été informés de l'annulation ou du retard d'un vol, ainsi qu'à propos de toute circonstance exceptionnelle limitant ou excluant sa responsabilité.

La limitation dans le temps de la possibilité d'invoquer des circonstances exceptionnelles et des défaillances imprévues pouvant affecter la sécurité du vol d'un aéronef en particulier a également été discutée à plusieurs reprises, en vue aussi d'établir des limites raisonnables et objectives au-delà desquelles les compagnies aériennes devraient rétablir leurs activités normales. L'actuel texte de compromis de la présidence propose un délai de 24 heures. Bien que toutes les délégations ne soient pas en mesure d'accepter cette solution, il est généralement admis que les compagnies aériennes ne devraient pas abuser du prétexte des défauts techniques pour refuser le paiement des indemnités.

D'une manière générale, des solutions ont été trouvées sur plusieurs questions techniques et, pendant la présidence lettone, le groupe "Aviation" a pu définir l'orientation principale de plusieurs compromis politiques importants. Toutefois, en dépit des débats intenses qui ont été menés, les travaux doivent se poursuivre en vue de parvenir à des compromis sur un certain nombre de questions importantes en suspens.

En outre, les divergences de vues entre l'Espagne et le Royaume-Uni concernant le champ d'application de la proposition doivent encore être aplanies.

Compte tenu de ce qui précède, la présidence lettone a décidé de soumettre au Conseil "Transports", le 11 juin 2015, un rapport sur l'état d'avancement des travaux.

Les propositions de compromis ont été examinées en dernier lieu par le groupe "Aviation" le 11 mai 2015.

Toutes les délégations ainsi que la Commission ont émis une réserve générale d'examen sur la dernière version du texte¹.

UK a émis une réserve d'examen parlementaire sur le texte.

¹ Voir doc. 8695/15 AVIATION 53 CONSOM 76 CODEC 679.

IV. PRINCIPAUX POINTS EN SUSPENS

Seuils de déclenchement de l'indemnisation

Dans le cadre du règlement actuel, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne², le passager a droit à une indemnisation lorsqu'il arrive à la destination finale avec plus de trois heures de retard (sauf en cas de circonstances extraordinaires). La Commission a proposé de porter ce seuil à 5 heures pour la plupart des trajets, et de 9 à 12 heures pour les trajets hors-UE de, respectivement, plus de 3500 ou 6000 km.

La Commission n'a pas proposé d'adaptation des seuils pour le déclenchement de l'indemnisation en cas d'annulation (article 5, paragraphe 1, point c), iii)) lorsque le passager a droit à une indemnisation s'il arrive à sa destination finale plus d'une heure avant ou plus de deux heures après l'heure initialement prévue.

Toutefois, l'existence de différents seuils de déclenchement de l'indemnisation en cas d'annulation et de retard peut poser un problème de cohérence juridique compte tenu du principe d'égalité de traitement: "dans les arrêts *Sturgeon et Nelson* (...), la Cour a eu recours dans son raisonnement au principe de l'égalité de traitement, principe général du droit de l'Union qui s'impose au législateur"³. La Cour a considéré que les passagers dont le vol a été annulé et ceux concernés par un retard important subissent un préjudice analogue, consistant en une perte de temps, et se trouvent ainsi dans des situations comparables aux fins de l'application du droit à indemnisation. Plus précisément, la Cour estime que les passagers des vols retardés de trois heures ou plus ne sauraient être traités différemment par rapport à ceux qui bénéficient de l'indemnisation en vertu de l'article 5, paragraphe 1, point c), iii), du règlement.

Le texte de la présidence introduit une différence dans les seuils temporels en cas d'annulation et de retard. Les discussions sur ce point ont été intenses. Compte tenu des questions juridiques évoquées plus haut, les États membres estiment qu'il est essentiel de protéger les passagers contre les annulations abusives. Les annulations qui ne sont pas dues à des circonstances extraordinaires ne sont pas de bonnes pratiques commerciales et doivent par conséquent être découragées. Les transporteurs aériens ont en revanche moins de contrôle sur les retards et n'ont aucun intérêt à les provoquer. Les retards créent un effet domino sur les vols ultérieurs du transporteur aérien, ce qui entraîne une perte de temps et des dépenses inutiles tant pour les passagers que pour les transporteurs aériens.

² Affaires C-402/07 et C-432/07 *Sturgeon / Condor et Böck/Lepuschitz / Air France*

³ Voir notamment les points 48 à 61 de l'arrêt *Sturgeon*.

Par conséquent, plusieurs États membres estiment qu'il serait bon, dans une telle situation, que le législateur soit plus sévère pour les annulations et qu'il impose des seuils temporels plus courts que pour les retards. L'actuel texte de compromis de la présidence prévoit donc qu'un passager qui a été réacheminé après l'annulation d'un vol a le droit de demander une indemnisation en raison du retard avec lequel il est arrivé à destination, si ce retard à l'arrivée est supérieur à trois heures, et ce quelle que soit la durée du trajet.

Toutefois, en ce qui concerne les retards, plusieurs États membres estiment que des seuils temporels différents correspondant à des durées de trajets différentes seraient plus appropriés et se déclarent donc en faveur des trois seuils de 5, 9 et 12 heures, proposés par la Commission, avec une adaptation des distances. D'autres États membres seraient plutôt en faveur d'un seuil forfaitaire de 5 heures quelle que soit la distance. Un autre groupe de délégations est en faveur d'un abaissement des seuils à 3, 5 et 7 (ou 9) heures. À titre de compromis, et en vue d'aligner le seuil le plus bas sur les 3 heures requises en cas d'annulation, le texte de compromis de la présidence introduit une quatrième catégorie, pour les trajets de moins de 1500 km, dans laquelle la compensation s'élève à 125 euros pour les retards de 3 à 5 heures et à 250 euros pour les retards de plus de 5 heures. Les seuils de 9 et 12 heures proposés pour les trajets de moyenne et longue distance demeurent inchangés.

Indemnisation en cas de correspondance manquée

Dans le cadre du règlement actuel, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne, l'indemnisation est due lorsque le passager subit un retard de plus de 3 heures à l'arrivée à la destination finale, y compris lorsque le retard est dû à une correspondance manquée; le retard du vol initial à la suite duquel le passager a manqué sa correspondance est sans pertinence; seul le retard à la destination finale est pris en compte aux fins de l'indemnisation.

La Commission n'a pas proposé de modification directe de cette mesure; toutefois, sa proposition vise à clarifier la question de manière indirecte et atténue les conséquences de cette mesure pour les compagnies aériennes en faisant passer le seuil de déclenchement de l'indemnisation de 3 à 5, 9 ou 12 heures de retard à la destination finale.

Le compromis de la présidence prévoit que les compagnies aériennes sont en partie exemptées du paiement d'une indemnité si le délai de correspondance était relativement court (90 minutes dans le texte actuel) et si le passager qui a acheté le billet pour la correspondance était conscient qu'un léger retard du vol de préacheminement pouvait lui faire manquer cette correspondance. Si, toutefois, le temps de transfert initialement prévu était supérieur à 90 minutes, le passager doit bénéficier d'une indemnisation s'il manque sa correspondance en raison d'un retard du vol de préacheminement.

Toutefois, cette proposition de compromis ne peut être acceptée par un certain nombre de délégations, qui demeurent vivement préoccupées par l'effet que toute disposition explicite concernant les indemnisations en cas de correspondance manquée pourrait avoir sur la connectivité régionale et les dispositions existantes entre les compagnies aériennes. Ces délégations estiment que toute proposition prévoyant une indemnisation en cas de correspondance manquée serait contreproductive et qu'il faudrait plutôt mettre l'accent sur la prise en charge et l'assistance fournies aux passagers et encourager les compagnies aériennes à adopter un comportement visant en fin de compte à aider les passagers à poursuivre leur objectif initial, c'est-à-dire atteindre leur destination finale, en demandant un réacheminement dans les meilleurs délais. Ces délégations estiment que mettre l'accent sur l'indemnisation pourrait conduire à un comportement négatif de la part des compagnies aériennes (augmentation des tarifs, augmentation des temps de transfert), ce qui ne serait pas dans l'intérêt des passagers, notamment les passagers qui dépendent de la connectivité régionale. Elles proposent de supprimer la référence à ces indemnisations et estiment que les montants devraient être payés sur la base de chaque étape du vol et du retard correspondant qui a été subi.

D'autres États membres sont en désaccord avec les arguments susmentionnés. Selon eux, le marché aurait raison d'un tel comportement défavorable, étant donné que les passagers choisiront les transporteurs aériens qui n'auront pas augmenté leurs tarifs ni introduit de temps de transferts excessivement longs.

Par conséquent, afin de tenir compte des points de vues divergents sur cette question, la présidence a décidé de placer les dispositions correspondantes dans l'article 6bis "*Correspondances manquées*" entre crochets, afin d'indiquer qu'un examen plus approfondi sera nécessaire pour trouver un compromis sur cette question difficile.

V. CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède et afin de permettre aux instances préparatoires du Conseil de poursuivre leurs travaux relatifs à la proposition citée en objet, le Coreper et le Conseil sont invités à prendre note du présent rapport.