

Bruxelles, le 30 septembre 2025
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2013/0072 (COD)

10015/1/25
REV 1 ADD 1

AVIATION 75
CONSOM 98
CODEC 762
PARLNAT

EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

Objet: Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'un 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

- Exposé des motifs du Conseil
- Adoptée par le Conseil le 29 septembre 2025

I. INTRODUCTION

1. La Commission a adopté sa proposition¹ de révision du règlement (CE) n° 261/2004 et du règlement (CE) n° 2027/97 en mars 2013.
2. Le Comité économique et social européen a adopté un avis le 11 juillet 2013. Le Comité des régions a décidé de ne pas rendre d'avis.
3. Le Parlement européen a achevé sa première lecture en février 2014².
4. Le Conseil a adopté sa position en première lecture le 29 septembre 2025.

II. OBJECTIF

5. Les objectifs de la proposition sont de veiller à ce que les transporteurs aériens assurent un niveau élevé de protection des passagers aériens en cas de perturbations des voyages, tout en assurant un juste équilibre entre les intérêts des passagers et ceux du secteur.

III. ANALYSE DE LA POSITION DU CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE

A. Généralités

6. Le Parlement européen a adopté 168 amendements à la proposition de la Commission. Nombre de ces amendements sont globalement acceptables pour le Conseil, qui les a donc inclus dans sa position en première lecture en totalité, en partie ou en principe.
7. Le Conseil n'a pas accepté les autres amendements, notamment parce que leur valeur ajoutée n'était pas claire, qu'ils manquaient de cohérence avec d'autres parties de sa position en première lecture, qu'ils n'étaient pas compatibles avec d'autres actes législatifs de l'UE ou qu'ils étaient devenus redondants en raison de propositions législatives ultérieures.

¹ 7615/13.

² 5941/14.

8. La position du Conseil en première lecture comprend également un certain nombre de modifications autres que celles que le Parlement européen a envisagées dans sa position. La section D ci-dessous décrit les principales modifications de fond. En outre, des arrêts importants rendus par la Cour de justice depuis 2013 ont été pris en considération et certaines dispositions ont été encore précisées à la lumière de ces arrêts et de l'expérience acquise dans le cadre de l'application des règlements. Par ailleurs, pour assurer la cohérence avec les propositions de la Commission sur le contrôle de l'application et sur les trajets multimodaux, la position du Conseil aligne autant que possible les délais et la terminologie sur les orientations générales arrêtées par le Conseil sur ces propositions en décembre 2024. Enfin, des changements rédactionnels ont été apportés pour clarifier le texte et assurer la cohérence globale des règlements proposés.

B. Amendements du PE repris dans la position du Conseil en première lecture

9. La position du Conseil en première lecture intègre les amendements ci-après, entièrement ou pour partie, ou un texte ayant entièrement ou partiellement le même objectif: 38, 39, 174/REV, 52, 57, 64, 66, 70, 71, 77, 78, 82, 86, 90, 92, 94, 97, 107, 108, 109, 111, 126, 128, 141, 151, 150, 158, 162, 163 et 164.

10. Toutefois:

- les plans d'urgence des aéroports sont définis à l'article 10 *bis* et sont obligatoires pour les aéroports de l'Union dont le trafic annuel est supérieur à cinq millions de passagers, les États membres ayant la possibilité d'adopter volontairement ces plans pour leurs aéroports dont le trafic annuel est inférieur à ce volume. Ces plans sont transmis aux organismes nationaux chargés de l'application à leur demande uniquement.
- Les montants d'indemnisation doivent être mis à jour dans le cadre de la procédure législative ordinaire sur la base d'une proposition de la Commission.
- Si le passager organise son réacheminement lui-même, le remboursement des coûts peut représenter jusqu'à 400 % du coût total du billet.

- Les obligations en matière d'information des passagers en cas de perturbation ont été encore précisées et ajoutées aux articles 4, 5 et 6 afin de clarifier le règlement.
- Toutes les informations fournies aux passagers au titre du règlement n° 261/2004 le sont dans un format accessible.
- Les délais fixés à l'article 16 *bis* dans la position du Conseil sont plus favorables aux passagers.
- Tandis que le Parlement européen prévoit l'adoption d'actes délégués, le Conseil considère qu'il est plus approprié, compte tenu de l'importance politique, que la liste des circonstances extraordinaires doive être mise à jour par les deux colégislateurs dans le cadre de la procédure législative ordinaire sur la base d'une proposition de la Commission.
- Le principe de liberté tarifaire prévu par le règlement (CE) n° 1008/2008 devrait être respecté.

C. Amendements du PE non repris dans la position du Conseil en première lecture

11. Le Conseil n'a pas pu accepter les amendements suivants: 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 110, 113, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161, 165, 166, 167, 168 et 169.
12. Ces amendements n'étaient pas acceptables pour les raisons énumérées ci-après.

Interaction avec d'autres actes législatifs de l'UE et des principes de droit

- Les amendements 40 et 56 ne sont pas conformes à la directive (UE) 2015/2302.
- Les amendements 42 et 55 sont redondants par rapport à la proposition de la Commission relative aux droits des passagers dans le cadre des trajets multimodaux.

- Les amendements 47, 48, 102, 114, 115 et 117 sont redondants par rapport à la proposition de la Commission relative au contrôle de l'application des droits des passagers.
- L'amendement 96 n'est pas conforme aux limites définies dans la directive (UE) 2015/2302.
- L'amendement 69 définit des obligations en cas d'insolvabilité d'un transporteur aérien qui seraient mieux examinées dans le cadre de la révision du règlement (CE) n° 1008/2008.
- L'amendement 101 contredit l'obligation qui incombe aux entités gestionnaires des aéroports au titre de l'article 7 du règlement (CE) n° 1107/2006.
- L'amendement 104 n'est pas conforme au droit civil et aux principes des contrats commerciaux.
- Les amendements 116 et 156 ne relèvent pas du champ d'application du règlement (CE) n° 261/2004 et interfèrent avec d'autres actes législatifs de l'UE.
- Les amendements 119, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132 et 135 interfèrent avec le principe d'autonomie procédurale des États membres.
- L'amendement 145 s'écarte de la convention de Montréal.
- L'amendement 147 contredit les obligations énoncées dans le règlement (CE) n° 1107/2006.

Valeur ajoutée limitée

- Les amendements 93, 112 et 127 ne sont plus à jour.
- Le Conseil estime que les amendements 59, 134, 161, 165, 166, 167 et 168 pourraient créer une confusion juridique.
- Le Conseil estime que les amendements 41, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 149, 152, 155 et 159 n'apporteraient pas de valeur ajoutée.

Divergences par rapport à la jurisprudence

- Dans les amendements 43 et 61, le changement d'horaire est considéré comme un refus d'embarquement, ce que le Conseil a jugé inapproprié.
- L'amendement 73 vise à définir un droit au remboursement et au réacheminement si un vol est avancé de plus de trois heures avant l'heure de départ initiale, mais le principe d'égalité de traitement exige que les seuils de déclenchement en cas de remboursement, de réacheminement ou d'indemnisation soient les mêmes.
- La position du Conseil est qu'un vol dérouté doit être considéré comme une annulation dans certaines conditions qui s'écartent des conditions proposées dans les amendements 44 et 51.

La proposition de la Commission est plus appropriée

- Par nature, les circonstances extraordinaires sont imprévisibles. La liste des circonstances extraordinaires devrait rester non exhaustive, conformément à la proposition de la Commission et contrairement aux amendements 45 et 160.
- Contrairement à l'amendement 46, les droits devraient être limités aux correspondances dans le cadre d'un contrat de transport aérien unique, conformément à la jurisprudence et à la proposition de la Commission.
- Contrairement à l'amendement 49, le prix du vol est calculé conformément à la proposition de la Commission.
- L'amendement 58 supprime l'assistance et l'indemnisation immédiates sans qu'aucune demande n'ait été présentée, comme l'a proposé la Commission, et porte atteinte aux droits des passagers.
- Par rapport à la proposition de la Commission, l'amendement 98 accroît la complexité des options offertes aux passagers et crée une confusion juridique quant à l'ampleur des dépenses susceptibles d'être couvertes.

- Aux termes de l’amendement 100, la notification couvre tous les voyages effectués au moyen d’un même billet, tandis que le Conseil considère que la notification couvre tous les voyages faisant l’objet d’un même contrat, comme le propose la Commission.

Approche différente suivie par le Conseil

- Les amendements 50, 63, 72, 74, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 99 et 105 ne concordent pas avec les modifications introduites par le Conseil, dont les principaux éléments sont exposés dans la section D ci-dessous.
- L’obligation pour les passagers de se présenter à la porte d'embarquement ne s’applique qu’en cas de refus d'embarquement, sauf si les passagers en ont été informés à l’avance, contrairement à l’amendement 53, qui applique cette obligation à toutes les perturbations.
- L’amendement 54 exclut du champ d’application du règlement relatif aux droits des passagers aériens les enfants de moins de deux ans pour lesquels aucun siège distinct n’a été réservé, ce qui pourrait poser des problèmes importants pour le réacheminement et l’assistance aux passagers.
- L’amendement 60 étend la possibilité de correction à plusieurs erreurs typographiques et l’amendement 169 limite la possibilité pour les transporteurs aériens de refuser l’embarquement à un passager dont les documents ne sont pas valides. Ces modifications pourraient avoir des implications juridiques et opérationnelles importantes pour les transporteurs aériens.
- Les amendements 65 et 75 limitent la possibilité d’invoquer des circonstances extraordinaires à deux vols de la rotation, tandis que la position du Conseil limite cette possibilité à trois vols de la rotation.
- L’amendement 103 est incompatible avec l’approche du Conseil et l’état actuel de la loi qui exclut la double compensation.
- Les amendements 80 et 118 ne sont pas alignés sur le champ d’application du règlement (CE) n° 261/2004.
- L’amendement 124 n’est pas cohérent avec l’approche suivie par le Conseil en ce qui concerne les mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges.

Charge disproportionnée

- Les amendements 67, 68, 106, 110 et 144 imposent des obligations disproportionnées aux entités gestionnaires des aéroports et aux transporteurs aériens.
- L'application à d'autres modes de transport utilisés pour le réacheminement des dispositions relatives aux correspondances prévues par l'amendement 89 crée des difficultés opérationnelles.
- Les amendements 91, 152, 153, 154 et 157 introduisent une charge disproportionnée pour le transporteur aérien et pourraient entraîner de graves difficultés opérationnelles.
- L'introduction de l'amendement 95 nécessiterait une analyse d'impact.
- L'amendement 113 impose des coûts disproportionnés aux transporteurs aériens.
- Les amendements 123 et 148 imposeraient une charge administrative excessive aux organismes nationaux chargés de l'application.
- L'amendement 125 ferait peser une charge administrative excessive et disproportionnée sur les transporteurs aériens et les organismes nationaux chargés de l'application.

D. Autres modifications reprises dans la position du Conseil en première lecture

13. Les modifications de fond par rapport à la proposition initiale de la Commission concernent principalement les règles en matière d'indemnisation:
 - Les passagers qui sont informés de l'annulation de leur vol moins de quatorze jours avant le départ ont désormais droit à une indemnisation dans la plupart des cas. À cette fin, les transporteurs aériens doivent fournir aux passagers des vols annulés un formulaire prérempli leur permettant de demander une indemnisation.

- Les mêmes seuils de distance sont appliqués pour le calcul du retard et celui du montant de l'indemnisation: (1) pour les trajets à l'intérieur de l'Union et les trajets inférieurs à 3500 km et (2) pour les trajets supérieurs à 3500 km. Ces seuils reflètent des différences en matière de contraintes opérationnelles, d'expérience des passagers et de conditions de concurrence, et garantissent l'égalité de traitement des passagers voyageant à l'intérieur de l'Union.
- La position du Conseil fixe les seuils temporels pour l'indemnisation à 4 et 6 heures de retard alors que la Commission a proposé trois seuils de 5/9/12 heures en fonction de la distance.
- Le montant de l'indemnisation sur les vols intra-UE ou les vols de moins de 3500 km a été légèrement haussé afin de contrebalancer l'augmentation d'une heure du seuil de retard. Le montant de la compensation pour les vols de plus de 3500 km a été légèrement diminué afin de réduire les distorsions de concurrence découlant de la concurrence internationale sur les vols long-courriers.
- Les transporteurs aériens ne peuvent pas conclure avec le passager un accord volontaire qui remplace l'indemnisation dans tout autre cas que le refus d'embarquement.
- Dans les 3 ans suivant l'application du règlement (CE) n° 261/2004 dans la version qui résultera de la présente modification législative, la Commission est chargée d'évaluer la nécessité d'adapter les seuils d'indemnisation sur la base de statistiques relatives à l'évolution des annulations et des retards sur les cinq années précédentes et chaque année à partir de la date d'application du présent règlement.
- Un passager dispose d'un délai de six mois à compter de la date de la perturbation pour introduire une demande ou une plainte auprès du transporteur aérien. Est introduite une disposition selon laquelle le transporteur aérien doit, dans un délai de quatorze jours à compter du dépôt de la demande, verser l'indemnisation au passager ou lui fournir une réponse motivée.

14. D'autres modifications de fond sont résumées ci-dessous:

- Les obligations des transporteurs aériens et des intermédiaires en matière d'information précontractuelle et d'information en cas de perturbation ont été renforcées.
- Lorsque, en cas de perturbation, un passager demande le remboursement de son vol, ce remboursement est automatique.
- Les règles de réacheminement ont été considérablement améliorées. Un transporteur aérien doit offrir aux passagers des solutions de remplacement de ses propres services (par exemple, des services fournis par un autre transporteur aérien ou un autre mode de transport) afin que les passagers arrivent à destination dans les meilleurs délais. Si le transporteur aérien ne propose pas de réacheminement dans un délai de trois heures après que le passager a confirmé son choix d'être réacheminé, le passager peut prendre ses propres dispositions.
- Les règles relatives à l'assistance aux passagers ont également été clarifiées et renforcées. Les droits aux rafraîchissements, aux repas et à l'hébergement sont détaillés. Si le transporteur aérien ne remplit pas les obligations qui lui incombent en matière d'assistance, les passagers ont le droit de prendre leurs propres dispositions et d'obtenir un remboursement du transporteur aérien dans un délai de quatorze jours.
- En droite ligne de la directive relative aux voyages à forfait, en cas de circonstances extraordinaires, un transporteur aérien peut limiter l'hébergement fourni à un maximum de trois nuitées, sans plafonnement du prix de l'hôtel. La limitation du nombre de nuitées ne s'applique pas aux personnes ayant des besoins spécifiques.
- En cas de retard sur l'aire de trafic, défini à partir de l'ouverture et de la fermeture des portes, les passagers ont droit à une assistance minimale et doivent être débarqués au bout de trois heures.
- Les droits des passagers ayant des besoins spécifiques, tels que les personnes à mobilité réduite et les personnes handicapées, mais également les femmes enceintes, les enfants et les personnes nécessitant une assistance médicale spécifique, sont considérablement renforcés. Il est interdit de refuser l'embarquement de personnes ayant des besoins spécifiques. La possibilité d'être accompagné(e) par un chien d'assistance reconnu est introduite, et les personnes ayant des besoins spécifiques peuvent s'asseoir avec les personnes qui les accompagnent. En cas de détérioration, de perte ou de destruction d'équipements de mobilité, ou en cas de blessure ou de mort d'un chien d'assistance reconnu, le transporteur aérien est tenu d'assurer le remplacement temporaire ou de proposer une autre solution.

- En vue d'améliorer l'équité des conditions de concurrence entre les transporteurs aériens de l'Union et ceux de pays tiers, la Commission est chargée d'évaluer, dans les trois ans suivant l'application du règlement (CE) n° 261/2004, la faisabilité d'une extension du champ d'application du règlement aux passagers arrivant de pays tiers sur des vols exploités par des transporteurs de pays tiers, et de recommander des solutions envisageables pour résoudre les conflits de juridictions et les difficultés relatives à l'exécution.
- Le Conseil a précisé les dimensions de l'effet personnel constituant un élément indispensable des voyages des passagers qu'ils peuvent emporter avec eux dans la cabine sans frais supplémentaires.

IV. CONCLUSIONS

15. Le Conseil estime que sa position en première lecture représente un texte équilibré tenant compte de l'ensemble des intérêts en jeu. Il compte sur des discussions constructives avec le Parlement européen en deuxième lecture pour pouvoir adopter rapidement le règlement.
