

Bruxelles, le 22 septembre 2025
(OR. en, lt, pt)

Dossier interinstitutionnel:
2013/0072 (COD)

12909/25
ADD 1

CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178

NOTE POINT "I/A"

Origine: Secrétariat général du Conseil
Destinataire: Comité des représentants permanents/Conseil

Objet: Projet 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 **[première lecture]**
– Adoption de la position du Conseil en première lecture et de l'exposé des
motifs du Conseil
= Déclarations

Déclaration de l'Estonie

L'Estonie salue les efforts considérables consentis par la présidence polonaise pour mener les discussions sur la proposition de révision du règlement (CE) n° 261/2004 relatif aux droits des passagers aériens, ainsi que les efforts qu'elle déploie pour parvenir à un compromis entre les États membres. L'Estonie reste déterminée à établir des règles claires et simples qui garantissent une prise en charge et une assistance adéquates aux passagers. Dans le même temps, il est important de conserver une approche équilibrée qui tienne compte des obligations des transporteurs aériens, soutenant ainsi la viabilité du secteur de l'aviation.

Le règlement veille en premier lieu à ce que les passagers reçoivent une prise en charge et une assistance appropriées et soient en mesure d'atteindre leur destination dès que cela est raisonnablement possible. Un système d'indemnisation clair et simple est essentiel pour réduire au minimum les désagréments en cas de perturbations et pour inciter les transporteurs à exploiter les vols retardés plutôt qu'à les annuler.

Au cours des négociations, divers seuils de retard ont été proposés. L'Estonie est favorable à l'introduction d'un seuil unique de cinq heures de retard pour tous les vols, quelle que soit la durée du trajet, au titre de l'article 7 du règlement n° 261/2004. Nous avons suivi le raisonnement suivant:

1. L'utilisation d'un seuil unique simplifie le règlement, facilite les calculs de l'indemnisation et clarifie les règles d'indemnisation pour les passagers.
2. Du point de vue du passager, l'incidence des retards de vol est fondamentalement la même, quelle que soit la distance du trajet. Il n'est donc pas nécessaire de distinguer les seuils d'indemnisation en fonction de la distance, étant donné que l'expérience des désagréments dus aux retards ne varie pas.
3. Dans la plupart des cas, un délai de cinq heures est suffisant pour permettre aux compagnies aériennes de réparer l'aéronef, d'en trouver un autre ou de proposer des vols de remplacement.

Compte tenu de ces considérations, le seuil de six heures proposé par la présidence dans la proposition de compromis est inacceptable pour nous. L'Estonie estime que des retards de cinq heures ou plus entraînent des désagréments considérables pour les passagers et devraient être indemnisés.

Au vu de l'importance de cette question, l'Estonie n'est pas en mesure d'approuver l'accord politique sur le règlement relatif aux droits des passagers aériens et s'abstiendra donc lors du vote.

Déclaration de la Lituanie

La Lituanie réaffirme son soutien global aux objectifs de la proposition relative aux droits des passagers aériens et salue les efforts constants déployés par les présidences du Conseil et les États membres en vue de parvenir à un accord sur ce dossier important.

Cependant, si nous reconnaissons les progrès accomplis depuis les discussions précédentes, la Lituanie demeure préoccupée par le fait que certains éléments fondamentaux du projet existant risquent encore d'affaiblir la protection des passagers par rapport à la réglementation actuelle. Les dispositions de l'article 7 de la proposition continuent de poser des problèmes, car elles peuvent réduire le niveau de protection des droits des passagers en cas de perturbation du vol ou de retard à l'arrivée en raison d'un réacheminement à la suite d'une annulation. Ces changements peuvent entraîner un allongement des temps d'attente, une réduction des indemnisations et partant, une révision à la baisse des attentes légitimes des passagers quant à la qualité du service.

La Lituanie souligne que le principal objectif de la législation protégeant les droits des passagers aériens devrait rester la simplification et la modernisation des règles existantes, en assurant la clarté juridique pour toutes les parties et en garantissant dans le même temps aux passagers une protection juste et efficace. Nous rappelons également que l'Union européenne dispose d'autres moyens pour soutenir la compétitivité de son secteur de l'aviation. Il ne faut cependant pas que l'on atteigne cet objectif au détriment des droits des passagers.

En résumé, la Lituanie maintient que la protection des passagers constitue une pierre angulaire de cette initiative législative et qu'elle doit continuer à en être un fondement, afin de faire en sorte qu'elle ait une valeur réelle et à long terme pour la société européenne.

Déclaration de la Hongrie

Comme l'ont souligné les États membres lors du débat d'orientation qui s'est tenu sous la présidence hongroise en 2024, la modification du règlement relatif aux droits des passagers aériens, entre autres, a pour objectif principal de simplifier des mesures et de trouver un équilibre entre les intérêts des passagers et ceux du secteur.

Dès le départ, la Hongrie a fait remarquer que les données et analyses ne permettaient pas de confirmer que les mesures proposées seraient efficaces et que l'équilibre entre les intérêts des passagers et ceux du secteur serait assuré. Nous avons également fait part de nos préoccupations quant à l'introduction, dans le règlement, d'une obligation d'indemnisation en cas de retard sans que les études de fond nécessaires aient été menées pour analyser l'efficacité de l'obligation et les différentes possibilités d'action.

La Hongrie ne s'oppose pas en soi à l'introduction d'une indemnisation en cas de retard. Cela étant, nous estimons qu'il est nécessaire d'approfondir les réflexions afin de pouvoir établir un juste équilibre entre les intérêts du secteur et la protection des passagers. C'est la raison pour laquelle, lors du Conseil "Transports" de juin 2025, nous nous sommes prononcés en faveur de l'ouverture des négociations avec le Parlement européen uniquement sous réserve que la Commission européenne réalise, en vue des négociations interinstitutionnelles à venir, une analyse contenant des données plus détaillées que celles que nous avons reçues jusqu'à présent. Selon notre demande, cette analyse devrait comporter des informations actualisées, recueillies auprès tant des passagers que des acteurs du secteur, qui permettent de décrire et d'évaluer les incidences attendues du règlement.

La "contribution technique" de la Commission ne fournit aucun élément probant étayé démontrant que l'obligation d'indemnisation en cas de retard réduirait effectivement le nombre de retards de vols et que cette mesure est la plus appropriée pour y parvenir. La Commission renvoie encore principalement à des études anciennes et obsolètes, se fonde sur des hypothèses ("des retards qui pourraient être réputés imputables aux compagnies aériennes") et non sur une analyse et des données réelles, et ne fournit des données relatives aux retards que pour le mois de juillet 2025, ce qui est manifestement insuffisant pour servir de base à toute mesure de fond. En outre, la Commission estime que les mesures pourraient placer les compagnies aériennes européennes dans une situation concurrentielle désavantageuse et reconnaît qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de données concernant d'autres facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur la compétitivité relative. La Commission note également la charge croissante qui pèse sur les organismes nationaux chargés de l'application (ONA). Elle "présume" qu'une liste des circonstances extraordinaires pourrait alléger cette charge, mais la situation est, en réalité, bien plus complexe que cela: étant donné que les retards ne sont pas imputables à un seul facteur, il reste nécessaire de juger au cas par cas si des circonstances extraordinaires prévalent.

Enfin, selon nous, le texte ne simplifie pas mais complique encore les mesures, de sorte qu'il est très difficile pour les passagers de comprendre leurs droits.

Dès lors, nous tenons à souligner, une nouvelle fois, que nous ne serons pas en mesure de soutenir l'accord à conclure avec le Parlement européen, à moins qu'il ne soit clairement démontré que les mesures sont efficaces et que l'équilibre entre les intérêts des passagers et ceux du secteur est atteint.

Pour une explication plus détaillée de notre position, veuillez vous référer à l'[annexe](#).

Annexe

La proposition de la Commission de 2001

La Commission n'avait pas pour intention initiale d'obliger les transporteurs à indemniser les passagers en cas de retard. Dans sa proposition initiale, la Commission indiquait ce qui suit:

"Bien que les retards entraînent pour les passagers des désagréments et une frustration comparables à ce qu'ils subissent en cas de refus d'embarquement ou d'annulation d'un vol, la différence entre les deux situations est que l'opérateur est responsable du refus d'embarquement et de l'annulation (sauf circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté), alors qu'il ne l'est pas toujours dans le cas d'un retard. Les autres causes courantes sont les dysfonctionnement [*sic*] des systèmes de gestion du trafic aérien ou les limites de capacité des aéroports. Comme elle l'a indiqué dans sa communication sur la protection des passagers aériens, la Commission considère que dans les circonstances actuelles, les opérateurs ne devraient pas être tenus à l'indemnisation des passagers subissant un retard¹."

Décisions de la CJUE

Bien que, selon l'interprétation – très controversée – de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), les compagnies aériennes soient tenues d'indemniser les passagers en cas de retards importants, il n'est pas, à notre connaissance, obligatoire de procéder à la codification des décisions prises par la CJUE.

Même la proposition de la Commission relative aux indemnisations en cas de retard s'écarte de la décision exacte de la CJUE.

Manque de données et d'analyses

Nous tenons à rappeler qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas d'éléments probants suffisants pour démontrer qu'obliger les compagnies aériennes à verser une indemnisation en cas de retard permettrait d'atteindre l'objectif souhaité, à savoir réduire le nombre de vols retardés.

Si l'introduction d'une indemnisation en cas de retard n'est destinée qu'à garantir un niveau élevé de protection des passagers (et non à réduire le nombre de vols retardés), il convient d'analyser minutieusement s'il est justifié de faire peser toute la charge sur les transporteurs aériens, si les transporteurs aériens peuvent réclamer auprès des tiers qui ont causé le retard ou qui y ont contribué les montants versés par lesdits transporteurs à titre d'indemnisation en cas de retard, et s'il existe d'autres solutions viables. Jusqu'à présent, aucune analyse de ce type n'a été effectuée.

¹ COM(2001) 784 final, point 23 de l'exposé des motifs.

Avant d'introduire l'obligation d'indemnisation en cas de retard, il convient d'examiner dans quelle mesure les facteurs mentionnés dans la proposition de la Commission de 2001 ont changé. Pour qu'une nouvelle obligation soit introduite dans le règlement, il y a lieu d'analyser l'efficacité de cette obligation pour atteindre les objectifs souhaités ainsi que son incidence sur les acteurs concernés.

Plus précisément, nous souhaitons renvoyer aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation², selon lesquelles les analyses d'impact visent à recueillir des éléments probants (y compris des résultats d'évaluations) afin qu'il soit possible d'apprécier si une action future, législative ou non, envisagée par l'Union se justifie et, dans l'affirmative, de déterminer comment concevoir au mieux l'action en question pour atteindre les objectifs visés. Ces analyses d'impact doivent identifier et décrire le problème à traiter; fixer des objectifs pour l'action de l'UE; présenter des possibilités d'action, évaluer leurs incidences potentielles et, le cas échéant, mettre en évidence une option à privilégier; et indiquer comment les résultats escomptés seront suivis et évalués. L'analyse d'impact consiste à recueillir et à analyser les éléments probants pour appuyer l'élaboration des politiques. Elle doit vérifier s'il existe un problème, identifier les causes sous-jacentes, déterminer si une action de l'UE est nécessaire, et analyser les avantages et les inconvénients des solutions disponibles.

Il n'existe pas de telles analyses pour ce qui est des indemnisations en cas de retard.

Il est quelque peu inhabituel que la Commission propose d'introduire de nouvelles mesures législatives sans avoir recueilli et étudié les données sous-jacentes nécessaires.

Études de 2012 et de 2020: conclusions relatives aux retards

Dans sa réponse à nos préoccupations, la Commission a fait référence à l'étude de 2020³ et à l'analyse d'impact de 2013⁴(laquelle est basée sur l'étude de 2012⁵), et a souligné que le nombre de retards imputables aux transporteurs aériens avait diminué, passant de 80 % à 70 %, et qu'il était difficile d'analyser l'effet de l'indemnisation sur la diminution des retards imputables aux compagnies aériennes.

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr.

³ <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0062>.

⁵ https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf.

L'étude de 2020 confirme que "le nombre total de vols retardés a considérablement augmenté ces dernières années et a presque doublé entre 2014 et 2018"⁶. Les propos auxquels renvoie la Commission (à savoir "Sur la base des données relatives aux retards fournies par le Service central d'analyse des retards de trafic, entre 2011 et 2018, entre environ 70 % et 80 % des retards étaient imputables aux compagnies aériennes. La proportion des retards imputables aux compagnies aériennes est passée d'environ 80 % en 2011 à environ 70 % en 2018, ce qui traduit une augmentation des retards classifiés comme dus à des circonstances extraordinaires, tels que les retards dus au contrôle du trafic aérien.")⁷ montrent uniquement que les retards imputables aux compagnies aériennes sont moins fréquents que ceux dus au contrôle du trafic aérien, mais on ne sait pas si le nombre de retards imputables aux compagnies aériennes a diminué par rapport à des données antérieures relatives à ces retards. La figure 2.6 de cette étude illustre clairement l'augmentation des retards imputables aux compagnies aériennes.

L'étude montre que "bien qu'il soit possible que le règlement (CE) n° 261/2004 ait une incidence marginale sur la proportion de vols retardés, cette incidence semble moins marquée que celle d'autres facteurs"⁸.

En outre, elle confirme qu'on ne peut aisément déterminer les causes des retards⁹ et considère comme imputables aux compagnies aériennes tous les retards qui ne sont pas dus à des circonstances extraordinaires¹⁰.

L'étude de 2012 confirme que les acteurs concernés divergent considérablement sur l'interprétation des circonstances extraordinaires¹¹.

Cette même étude a déjà montré que les coûts liés aux indemnisations en cas de retard avaient considérablement augmenté¹². À cet égard, nous tenons à souligner que les passagers connaissent peut-être bien mieux leurs droits depuis 2012, ce qui entraîne une nouvelle hausse des coûts liés aux indemnisations pour les compagnies aériennes.

⁶ Point 2.31.

⁷ Point 2.45.

⁸ Point 2.37.

⁹ Point 2.46, note.

¹⁰ Point 2.43.

¹¹ Point 7.41.

¹² Point 7.53, figure 7.5.

Questions essentielles

Selon nous, il convient d'examiner plus en profondeur:

1. s'il existe un quelconque type de retard qui serve les intérêts des compagnies aériennes;
2. s'il est souhaitable d'obliger les compagnies aériennes à verser des indemnités pour un retard qui n'est pas dû à leurs intérêts commerciaux et dont elles ne sont pas responsables, en gardant à l'esprit que les compagnies aériennes ne sont de facto pas en mesure de réclamer ces montants aux parties responsables¹³;
3. si l'équilibre entre la protection des passagers et les intérêts du secteur sera atteint en introduisant une indemnisation en cas de retard, en gardant à l'esprit que les compagnies aériennes n'ont même pas la possibilité d'invoquer des circonstances extraordinaires en cas de retards en cascade et qu'il est difficile d'établir l'existence de circonstances extraordinaires compte tenu des nombreux facteurs qui peuvent retarder un seul vol¹⁴;
4. si l'augmentation des coûts liés aux indemnisations pour les compagnies aériennes entraînera une hausse des tarifs, ce qui pourrait également nuire à la compétitivité;
5. s'il existe un meilleur moyen d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs tout en respectant les intérêts du secteur; et
6. si la charge de travail des ONA augmentera.

Nous estimons que les considérations qui précèdent justifient la collecte et l'analyse de données supplémentaires.

En outre, d'importants efforts supplémentaires doivent être déployés pour que les passagers puissent facilement comprendre le règlement (et donc leurs droits).

¹³ Voir l'étude de 2012, points 7.113 et 7.123.

¹⁴ Voir l'étude de 2020, point 2.46, note.

Proposition

Nous estimons que l'approbation précipitée de modifications pourrait à nouveau conduire à l'adoption d'un règlement dysfonctionnel. Par conséquent, nous proposons que les questions mentionnées dans le présent document fassent l'objet d'une analyse approfondie afin de pouvoir établir l'équilibre souhaité entre la protection des passagers et les intérêts du secteur et adopter un règlement qui soit à l'épreuve du temps.

Déclaration du Portugal

Le Portugal remercie la présidence polonaise et les présidences précédentes pour le travail qu'elles ont accompli dans les négociations concernant les modifications apportées au règlement relatif aux droits des passagers aériens.

Le Portugal a toujours soutenu que la révision du règlement doit non seulement entraîner une simplification de son application, mais surtout maintenir ou renforcer les droits des passagers, bénéficiant d'une protection qui a établi des normes pour d'autres régions du monde.

En ce sens, l'accord politique voté par la majorité ne répond pas aux attentes des passagers, notamment en ce qui concerne les seuils de distance ou la durée des voyages, ce qui a une incidence particulière sur les États géographiquement éloignés du centre du continent européen et sur les régions ultrapériphériques. Les seuils approuvés constituent un recul du point de vue des droits des passagers; le Portugal vote donc contre l'accord politique.

Toutefois, le Portugal exprime sa volonté de continuer, dans les négociations qui suivront avec le Parlement européen, à défendre de manière constructive une amélioration substantielle de la législation de l'Union européenne qui réponde aux attentes de toutes les parties prenantes, en mettant l'accent sur les passagers dont les intérêts sont protégés par ce règlement depuis 2004.