

**Bruxelles, le 22 novembre 2024
(OR. en)**

15399/24

**Dossier interinstitutionnel:
2013/0072(COD)**

**AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065**

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	WK 13861/24 REV1
N° doc. Cion:	07615/13
Objet:	Droits des passagers aériens - Débat d'orientation

1. Lors de la session du Conseil "Transports" qui se tiendra le 5 décembre 2024, les ministres seront invités à mener un débat d'orientation sur les droits des passagers aériens.
La présidence a élaboré un document d'information et des questions (figurant en annexe) afin d'aider à structurer la discussion.
2. Sous réserve de confirmation par le Comité des représentants permanents, les ministres sont invités à tenir un débat d'orientation sur la base du document d'information et des questions qui figurent en annexe.

DROITS DES PASSAGERS AERIENS - DOCUMENT D'INFORMATION**1. Introduction**

Les droits des passagers aériens sont précisés dans différents actes législatifs de l'UE. En outre, en 2023, la Commission a présenté deux propositions supplémentaires qui s'appliqueront également aux passagers aériens. Le cadre juridique de l'UE relatif aux droits des passagers aériens, présenté dans l'addendum, est complexe, ce qui rend difficiles son interprétation et sa mise en œuvre effective.

À de nombreuses reprises, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a été invitée par les juridictions nationales à clarifier certaines dispositions du règlement (CE) n° 261/2004 relatives aux droits des passagers aériens. La Commission met régulièrement à jour un aperçu thématique des arrêts pertinents en ce qui concerne les droits des passagers aériens. La version de mars 2022 du résumé des arrêts les plus pertinents de la CJUE contient 86 arrêts et la CJUE elle-même a publié une brochure résumant certaines de ses décisions interprétant différentes dispositions des règlements relatifs aux droits des passagers aériens.

Il convient de noter que, dans certains de ses arrêts, la CJUE s'est écartée de l'intention initiale des législateurs (à savoir, en ce qui concerne l'indemnisation en cas de retard important, l'interprétation de "circonstances extraordinaires").

Compte tenu des difficultés d'interprétation des règlements relatifs aux droits des passagers aériens, la Commission a publié des orientations interprétatives (voir addendum).

En mars 2013, la Commission a proposé une révision du règlement (CE) n° 261/2004 et du règlement (CE) n° 2027/97¹. 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. À cette fin, la Commission a proposé de clarifier les zones d'ombre et de combler les lacunes, de simplifier le traitement des plaintes, de mieux coordonner les politiques de contrôle de l'application et de garantir un coût financier réaliste pour les compagnies aériennes.

Le Parlement européen a achevé sa première lecture en février 2014.

Au sein du Conseil, les présidences LT, EL et LV ont accompli des progrès significatifs avant que le dossier ne soit bloqué en 2015 en raison de considérations sans lien avec le dossier. La présidence FI a relancé les travaux sur ce dossier en 2019 et la présidence HR était sur la voie d'une éventuelle orientation générale en juin 2020, lorsque les progrès ont été entravés en raison de la crise de la COVID-19.

2. Problèmes recensés dans l'application et le contrôle de l'application du règlement relatif aux droits des passagers aériens

Une étude commandée par la Commission en 2018 et publiée en 2020² a mis en évidence les lacunes ci-après et a soutenu la relance des discussions sur la propositions de la Commission de 2013:

a. Du point de vue des passagers

¹ Document ST 7615/13.

² [Étude sur le niveau actuel de protection des droits des passagers aériens dans l'Union – Office des publications de l'Union européenne.](#)

Le règlement (CE) n° 261/2004 est difficile à comprendre et à interpréter, et la jurisprudence qui s'y rapporte a accru sa complexité. Dans l'ensemble, les passagers attendent un système simple qui garantisse des résultats équitables. Au lieu de cela, ils sont confrontés à un système complexe dont la transparence est limitée. En outre, les lacunes du cadre juridique actuel, telles que l'absence de délais d'indemnisation, rendent difficile l'exercice de leurs droits par les passagers.

Le règlement relatif aux droits des passagers aériens complète d'autres actes législatifs de l'UE (par exemple, la directive relative aux voyages à forfait). Par ailleurs, l'interaction entre le système de recours consacré aux droits des passagers aériens (par exemple, les demandes initiales d'indemnisation aux compagnies aériennes, puis les plaintes auprès des organismes nationaux chargés de l'application lorsque la demande initiale n'a pas été traitée) et les instruments privés de mise en œuvre disponibles plus largement (mécanismes alternatifs de règlement des litiges, tribunaux), associée à la participation des agences de réclamation³, crée une complexité supplémentaire et peut entraîner des retards et des coûts supplémentaires. Un certain nombre de pratiques employées par les agences de réclamation ont été mises en évidence comme problématiques par les organismes nationaux chargés de l'application et les représentants des parties prenantes.

En outre, il est nécessaire d'améliorer les droits des passagers handicapés. L'indemnisation des équipements de mobilité endommagés ou perdus est actuellement régie par la convention de Montréal et le règlement (CE) n° 889/2002. Le plafond actuel du montant maximal de l'indemnisation (actuellement environ 1 400 EUR) empêche souvent les passagers handicapés de recevoir une indemnisation intégrale de la part d'une compagnie si leurs équipements de mobilité coûteux, souvent conçus sur mesure, sont perdus ou endommagés. Dans le cas d'autres modes de transport (chemin de fer, autobus et transport maritime), ils ont déjà droit à une indemnisation intégrale. La proposition de 2013 comprend une modification du règlement (CE) n° 2027/97, y compris une modification de son titre.

b. Du point de vue des autorités de réglementation et de contrôle

Il existe d'importantes différences entre tous les États membres, tant en ce qui concerne le traitement des plaintes par les organismes nationaux chargés de l'application que les pouvoirs d'exécution dont ceux-ci disposent. Ces différences de pouvoir ainsi que le caractère contraignant/non contraignant des décisions et des pouvoirs en matière de sanctions des organismes nationaux chargés de l'application entraînent des différences de traitement pour les passagers dans l'ensemble de l'UE et des distorsions de la concurrence pour les compagnies aériennes. Une augmentation importante du nombre de plaintes reçues au titre du règlement (CE) n° 261/2004 a été observée au fil des années, ce qui peut entraîner un retard dans le traitement des plaintes et/ou une absence de contrôle systématique de l'application par les organismes nationaux chargés de l'application.

Les difficultés liées au contrôle de l'application peuvent résulter d'une formulation permettant une évaluation au cas par cas (par exemple, concernant un réacheminement dans des "conditions de transport comparables" et "dans les meilleurs délais"), qui donne lieu à des interprétations différentes de ce qui constitue une violation du règlement (CE) n° 261/2004. L'absence de définition de "circonstances extraordinaires" et les différences dans l'évaluation de ces circonstances par les organismes nationaux chargés de l'application donnent également lieu à des différences de traitement des passagers dans l'ensemble de l'UE et à des distorsions de la concurrence pour les compagnies aériennes. En outre, certains aspects du règlement restent difficiles à évaluer a posteriori pour les organismes nationaux chargés de l'application (par exemple, l'obligation de faire appel à des volontaires acceptant un refus d'embarquement).

Il convient de noter que le nouveau règlement de l'UE sur la coopération en matière de protection des consommateurs (règlement CPC), entré en vigueur en 2020, après la réalisation de l'étude, confère des pouvoirs d'exécution renforcés aux autorités chargées de la protection des consommateurs.

³ Entreprises qui proposent des services de gestion des demandes d'indemnisation au titre du règlement (CE) n° 261/2004.

c. Du point de vue du secteur

Les coûts supportés par les compagnies aériennes au titre du règlement (CE) n° 261/2004 ont considérablement augmenté, dépassant, dans le cas des transporteurs à bas coûts, le coût des activités de marketing et de distribution dans l'assiette des coûts. Le coût par passager affecté par une perturbation est si élevé qu'il peut même dissuader les compagnies aériennes d'exploiter des vols fortement retardés et de supporter des coûts d'exploitation en plus des coûts liés aux perturbations.

Par ailleurs, le droit à la réparation des dommages défini dans le règlement (CE) n° 261/2004 n'est pas effectif et il existe de nombreux cas dans lesquels les compagnies aériennes ne sont pas en mesure de recouvrer les coûts supportés pour fournir une assistance et une indemnisation aux passagers en cas de perturbations causées par des tiers (tels que les prestataires de services de navigation aérienne, les prestataires de services d'assistance en escale, les aéroports et d'autres parties). Dans la mesure du possible, les compagnies aériennes tentent de répercuter les augmentations de coûts sur les clients en augmentant les tarifs aériens. Lorsque cela n'est pas possible pour des raisons de concurrence, ces coûts ont une incidence sur la rentabilité et peuvent entraîner, à plus long terme, une réduction de la connectivité.

Il existe certaines lacunes entre le cadre législatif de l'UE et les principes fondamentaux de l'OACI (par exemple, en ce qui concerne le fait de tenir les passagers informés tout au long de leur voyage). Dans les pays tiers, l'approche en matière de droits des passagers aériens peut être réglementaire ou volontaire. En règle générale, tant les régimes réglementaires que volontaires reconnaissent une obligation de réacheminement/de remboursement. Cette situation entraîne des distorsions de la concurrence et des différences de traitement des passagers en fonction de l'itinéraire et du transporteur aérien.

3. Rapports spéciaux de la Cour des comptes

a. Rapport spécial de la Cour des comptes: "Les passagers de l'UE bénéficient de droits étendus mais peinent à les faire valoir" (30/2018)

Les problèmes liés au contrôle de l'application des droits des passagers ainsi que le déficit d'information des passagers ont été mis en évidence par la Cour des comptes européenne (CCE): plusieurs recommandations de la CCE (par exemple, sur l'amélioration de l'efficacité du cadre relatif aux droits des passagers et sur une plus grande autonomie des organismes nationaux chargés de l'application) soutiennent des mesures qui ont été proposées par la Commission en 2013 ou qui ont été abordées dans les propositions de 2023, et qui sont censées renforcer et clarifier les droits des passagers aériens.

b. Rapport spécial de la Cour des comptes sur les droits des passagers aériens durant la pandémie de COVID-19 (15/2021)

Les problèmes recensés dans l'étude de 2018 ont été exacerbés et de nouveaux problèmes sont apparus pendant la pandémie de COVID-19.

Le rapport spécial indique que la pandémie a mis en lumière que les passagers aériens n'étaient pas pleinement informés de leurs droits.

Selon le rapport spécial, la pandémie a également montré que la capacité des États membres à faire respecter les droits des passagers aériens était limitée, de nombreux passagers n'ayant pas été remboursés durant la phase initiale de la crise et beaucoup d'autres n'ayant pas eu d'autre choix que d'accepter des bons à valoir. Dans l'ensemble, la capacité des passagers à obtenir un remboursement est restée limitée, tant lorsque des intermédiaires (par exemple des agences de voyage) étaient impliqués que lorsque des bons à valoir étaient imposés aux passagers.

Selon le rapport spécial, l'absence d'exigences en matière de rapports, par exemple en ce qui concerne le nombre de passagers demandant un remboursement ou le nombre de cas non résolus

dans les délais légaux dans l'ensemble de l'UE, constitue en soi un élément important du problème du contrôle de l'application des droits des passagers aériens. Le rapport soutient également des mesures qui ont été proposées par la Commission dans sa proposition de 2013 ou qui ont été abordées dans les propositions de 2023.

Plus généralement, la pandémie de COVID-19 a soulevé, parmi les régulateurs, la question de savoir si un régime de responsabilité spécifique devrait être adopté pour les périodes de crise, étant donné que les règlements relatifs aux droits des passagers aériens portent uniquement sur l'annulation ponctuelle de vols, mais pas sur l'annulation à long terme de la totalité ou de la plupart des vols.

4. Questions aux délégations

Les progrès réalisés dans les négociations sur les propositions présentées par la Commission en 2023 sur les règlements relatifs aux droits des passagers constituent une occasion précieuse d'améliorer et de mettre à jour les règles actuelles en matière de droits des passagers aériens. En vue de soutenir ce processus et compte tenu des questions et problèmes en suspens présentés ci-dessus, la présidence attend avec intérêt de recevoir des orientations politiques de la part des ministres sur les questions ci-après lors de la session du Conseil "Transports" du 5 décembre.

1. Êtes-vous d'accord pour considérer qu'il est nécessaire de simplifier le cadre juridique relatif aux droits des passagers aériens afin de garantir une protection uniforme des passagers aériens au moyen d'une législation sans ambiguïté?
2. Quels sont les problèmes qu'il convient d'aborder en priorité concernant les règles relatives aux droits des passagers aériens?

CADRE JURIDIQUE DES DROITS DES PASSAGERS AERIENS**1. Règlements et directives applicables aux droits des passagers aériens**

- 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 vol⁴
- Règlement (CE) n° 2027/97 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident⁵
- Règlement (CE) n° 1107/2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens⁶
- Directive (UE) 2015/2302 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées⁷
- Directive 2013/11/UE relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation⁸
- Règlement (UE) 2017/2394 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs⁹

2. La révision du cadre relatif aux droits des passagers proposée par la Commission

Dans son livre blanc de 2011¹⁰, la Commission a fixé l'objectif suivant: "élaborer des principes communs applicables aux droits des passagers quel que soit le mode de transport (charte des droits fondamentaux), comprenant notamment le droit à l'information, et mieux préciser les droits existants; ultérieurement, envisager d'adopter un règlement-cadre européen unique couvrant les droits des passagers pour tous les modes de transport (codex de l'UE). "

-
- ⁴ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 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, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 (JO L 46 du 17.2.2004, p. 1).
- ⁵ Règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil du 9 octobre 1997 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident (JO L 285 du 17.10.1997, p. 1).
- ⁶ Règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens (JO L 204 du 26.7.2006, p. 1).
- ⁷ Directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil (JO L 326 du 11.12.2015, p. 1).
- ⁸ Directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE (directive relative au RELC) (JO L 165 du 18.6.2013, p. 63).
- ⁹ Règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 345 du 27.12.2017, p. 1).
- ¹⁰ Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources.

La proposition de 2013 de la Commission clarifie des principes clés tels que le droit à une indemnisation en cas de retard important, le droit à une indemnisation en cas de correspondance manquée, le droit à un hébergement dans des circonstances extraordinaires, une liste non exhaustive contraignante de circonstances extraordinaires, l'interdiction partielle de la politique en cas de non-présentation pour les billets aller-retour, la mise en place de plans d'urgence pour les aéroports de plus de 3 millions de passagers, et une mesure visant à garantir une indemnisation intégrale des personnes handicapées en cas de perte ou de détérioration de leurs équipements de mobilité. Elle vise également à assurer la cohérence des sanctions imposées par les organismes nationaux chargés de l'application, grâce à la coordination et au traitement efficace des réclamations et des plaintes individuelles par les transporteurs aériens. Elle introduit la possibilité pour les passagers de se tourner vers le règlement extrajudiciaire des litiges et vise à mieux faire respecter les droits des passagers en ce qui concerne les erreurs de manipulation des bagages.

Dans sa stratégie de mobilité durable et intelligente de 2020¹¹, la Commission a mis en évidence la nécessité de "transformer son cadre juridique afin de soutenir les services d'information, de réservation et de billetterie relatifs aux déplacements multimodaux, tout en examinant les droits et obligations des intermédiaires en ligne et des fournisseurs de services numériques multimodaux qui vendent des services de billetterie et/ou de mobilité".

Conformément à ces objectifs, la Commission a adopté deux propositions le 29 novembre 2023:

- Proposition de règlement modifiant les règlements (CE) n° 261/2004, (CE) n° 1107/2006, (UE) n° 1177/2010, (UE) n° 181/2011 et (UE) 2021/782 en ce qui concerne le contrôle de l'application des droits des passagers dans l'Union¹²
- Proposition de règlement relatif aux droits des passagers dans le cadre des trajets multimodaux¹³

Ces propositions complètent la proposition de la Commission de 2013 en ce qui concerne les domaines problématiques suivants:

- Remboursement des passagers aériens en cas de réservation par l'intermédiaire d'un vendeur de billets. L'objectif est de garantir une procédure de remboursement claire pour tous les acteurs concernés (par exemple, les transporteurs, les intermédiaires et les passagers).
- Application insuffisante des droits des passagers dans tous les modes de transport. L'objectif est de garantir une application efficace et effective dans tous les États membres, en permettant aux organismes nationaux chargés de l'application de disposer d'outils plus efficaces pour surveiller le respect des droits des passagers par les exploitants, ainsi que de garantir un traitement plus efficace des plaintes des passagers, en mettant à leur disposition un système rapide, simple et accessible.
- Droits des passagers dans le cadre des trajets multimodaux.

3. Communications de la Commission

- Orientations interprétatives du 25 septembre 2024 relatives au règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil 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, et au règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident

¹¹ Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir.

¹² Document ST 16284/23.

¹³ Document ST 16307/23.

- Orientations interprétatives du 18 mars 2020 relatives aux règlements de l'UE sur les droits des passagers au regard de l'évolution de la situation en ce qui concerne le Covid-19
 - Orientations interprétatives du 4 octobre 2024 relatives au règlement (CE) n° 1107/2006 sur les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens
 - Communication aux passagers aériens du 9 mars 2017 sur la législation pertinente de l'UE en matière de protection des consommateurs, de commercialisation et de protection des données applicable aux activités des agences de réclamation
-