

Bruxelles, le 4 juin 2025
(OR. en)

9430/25

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

**AVIATION 63
CONSOM 92
CODEC 690**

NOTE

| | |
|---------------|--|
| Origine: | Secrétariat général du Conseil |
| Destinataire: | Conseil |
| N° doc. Cion: | COM(2023) 130 final |
| Objet: | Proposition de règlement 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 - Accord politique |

I. INTRODUCTION

1. Le cadre juridique de l'Union relatif aux droits des passagers aériens est complexe, ce qui rend difficile sa compréhension et son application effective. Les droits des passagers aériens dans l'Union sont énoncés dans différents actes législatifs de l'Union. En particulier, le règlement (CE) n° 261/2004 établit les droits des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard, et le règlement (CE) n° 2027/97 transpose la convention de Montréal dans le droit de l'Union qui fixe les droits des passagers en cas d'erreur de manipulation des bagages.
2. 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 jurisprudence relative au règlement (CE) n° 261/2004 représente plus de 80 arrêts de la CJUE.

3. En mars 2013, la Commission a proposé une révision du règlement (CE) n° 261/2004 et du règlement (CE) n° 2027/97 (ci-après dénommée la "proposition de 2013").¹ 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 transporteurs aériens.
4. Dans un rapport spécial publié en 2018, la Cour des comptes a constaté que les droits des passagers de l'Union étaient déjà étendus et a recensé des problèmes liés à l'application de ces droits et à la méconnaissance de ces droits chez les passagers.² Ces constatations ont été confirmées dans un autre rapport spécial publié en 2021³.
5. En 2020, la Commission a publié une étude sur le niveau actuel de protection des droits des passagers aériens dans l'Union (ci-après dénommée l'"étude").⁴ L'étude montre qu'en cas de perturbation, la priorité des passagers est de recevoir une assistance, suivie d'un réacheminement pour arriver à destination dans les meilleurs délais. L'étude montre également que, si les retards ont continué d'augmenter, ceux qui sont imputables aux transporteurs aériens ont diminué proportionnellement depuis 2011.
6. En 2023, la Commission a présenté deux propositions supplémentaires sur le contrôle de l'application de la législation et sur les trajets multimodaux, qui s'appliqueront également aux passagers aériens et compléteront sa proposition de 2013. Le Conseil a arrêté des orientations générales sur ces propositions le 5 décembre 2024⁵.

1 ST 7615/13

2 Les passagers de l'UE bénéficient de droits étendus mais peinent à les faire valoir (30/2018)

3 Droits des passagers aériens durant la pandémie de COVID-19 (15/2021)

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

5 16535/24 et 16529/24.

II. TRAVAUX MENES AU SEIN DES AUTRES INSTITUTIONS

7. Le Parlement européen a désigné la commission des transports et du tourisme (TRAN) comme commission compétente pour la proposition de 2013. La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) a également émis un avis. Le Parlement européen a achevé sa première lecture en février 2014, y compris 479 amendements⁶. Le 5 décembre 2024, la commission TRAN du PE a nommé un nouveau rapporteur (Andrey Novakov, PPE, Bulgarie).
8. 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.
9. Les Cortes Generales espagnoles, la Chambre des députés roumaine, le Bundesrat allemand et le Sénat tchèque ont adopté des résolutions respectivement le 7 mai 2013, le 7 juin 2013, le 5 juillet 2013 et le 12 septembre 2013.

III. TRAVAUX AU SEIN DU CONSEIL ET DE SES INSTANCES PREPARATOIRES

10. Au sein du Conseil, plusieurs rapports sur l'état d'avancement des travaux ont été élaborés par les présidences irlandaise, lituanienne, grecque et lettone. En 2019, la présidence finlandaise a repris les travaux sur ce dossier, ce qui a aidé la présidence croate à relancer le débat plus en détail. Toutefois, en raison de la pandémie de COVID-19, les discussions ont été interrompues.
11. Le 5 décembre 2024, sous la présidence hongroise, le Conseil a tenu un débat d'orientation. Les ministres ont souligné la nécessité d'un système de règles simples et claires, qui puissent être facilement et effectivement appliquées et imposées, et qui assurent un juste équilibre entre un niveau élevé de protection des passagers ainsi que des coûts raisonnables pour les transporteurs aériens. En outre, plusieurs ministres ont souligné qu'il fallait maintenir les incitations appropriées pour les transporteurs aériens afin de ne pas mettre en péril la connectivité de l'Union, en particulier sur les liaisons à destination/en provenance des aéroports moins connectés. En outre, plusieurs ministres ont appelé à une amélioration des droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite (PMR).

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0092_FR.html

12. La présidence polonaise a repris les travaux sur la proposition de 2013 le 10 janvier 2025 sur la base d'un document officiel résumant l'état d'avancement des travaux au sein du Conseil et les amendements du Parlement européen sur les principales questions. Depuis janvier 2025, la proposition de 2013 a été examinée à 16 reprises par le groupe "Aviation".
13. Sur la base de ces discussions, la présidence propose un compromis conforme aux objectifs définis par les ministres en décembre. Le résultat de la discussion technique est un texte actualisé et rationalisé, **grâce auquel les passagers peuvent plus facilement comprendre et faire appliquer leurs droits**, et qui introduit un nombre important de nouveaux droits des passagers et réduit les charges administratives ainsi que les risques de contentieux.
14. Le texte de compromis applique les mêmes distances pour le calcul du retard et celui du montant de l'indemnisation. Il réduit le nombre de seuils de distance à deux: pour les trajets inférieurs ou supérieurs à 3 500 km. **La logique des seuils de déclenchement ouvrant le droit à une indemnisation reflète les différences en matière de contraintes opérationnelles, d'expérience des passagers et de conditions de concurrence.** En cas de retard, le compromis fixe les seuils d'indemnisation à 4 et 6 heures. **Un seuil inférieur de 3 heures de retard est adapté aux voyages courts**, tels que les voyages pour des raisons personnelles ou professionnelles impératives, lorsqu'un retard de plus de 3 heures rend le voyage sans objet. Les montants des indemnisations ont été adaptés en conséquence et la présidence propose que ces montants soient révisés tous les trois ans.
15. **L'égalité de traitement des passagers lors de voyages à l'intérieur de l'Union** est garantie tout en tenant compte de la situation particulière des passagers voyageant entre des **régions ultrapériphériques** et d'autres territoires de l'Union.
16. Le compromis introduit également plusieurs modifications en ce qui concerne les règles 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.
 - Les transporteurs aériens ne peuvent pas conclure avec le passager un accord volontaire qui remplace l'indemnisation.
 - Un passager dispose d'un délai de six mois à compter 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.

17. Dans les 3 ans suivant l'application du règlement (CE) n° 261/2004, 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.
18. Tout en introduisant de nouvelles dispositions, le compromis clarifie également les droits et obligations découlant des différents arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. À titre d'exemple, la responsabilité d'un transporteur aérien assurant un vol ayant subi une perturbation est limitée aux perturbations survenues sur les vols qu'il assure.
19. Le compromis contient une liste non exhaustive mise à jour des circonstances extraordinaires qui échappent à la maîtrise du transporteur aérien. La Commission est chargée de réexaminer la liste et d'en proposer, le cas échéant, une mise à jour tous les trois ans.
20. D'autres éléments du compromis sont résumés ci-dessous:
 - Afin de **davantage sensibiliser les passagers à leurs droits**, les obligations des transporteurs aériens et des intermédiaires en matière d'information précontractuelle et d'information en cas de perturbation ont été renforcées.
 - Les règles de réacheminement ont été considérablement améliorées. **Un transporteur aérien doit offrir aux passagers des solutions de remplacement de ses propres services** dans des conditions de transport comparables (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.** Dans ce cas, le transporteur aérien doit rembourser les frais exposés par le passager dans un délai maximal de quatorze jours et dans la limite de 400 % du coût total du billet.
 - 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**, 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.**

21. 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.
22. Enfin, le compromis ne crée aucun chevauchement avec les propositions supplémentaires sur le contrôle de l'application et sur les trajets multimodaux visées au point 6. À cet égard, la présidence estime que les aspects relatifs à l'exécution devraient être traités en premier lieu dans le cadre des négociations sur la proposition relative au contrôle de l'application. Pour faciliter cette approche, le compromis aligne autant que possible les délais et la terminologie sur les orientations générales arrêtées par le Conseil en décembre 2024.
23. Le Comité des représentants permanents a examiné le texte le 28 mai et le 4 juin 2025 en préparation du Conseil.

IV. CONCLUSION

24. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil "Transports, télécommunications et énergie" est invité à parvenir à un accord politique sur le texte présenté dans le document ST 9430/25 ADD 1-3 lors de sa session du 5 juin 2025 en vue de l'adoption de sa position en première lecture.