



Council of the European Union
General Secretariat

Brussels, 28 October 2025

**Interinstitutional files:
2023/0437 (COD)**

WK 14058/2025 ADD 6

LIMITE

**TRANS
CODEC**

This is a paper intended for a specific community of recipients. Handling and further distribution are under the sole responsibility of community members.

WORKING DOCUMENT

From:	General Secretariat of the Council
To:	Working Party on Transport - Intermodal Questions and Networks
N° prev. doc.:	ST 13685 2025 INIT + ST 13685 2025 COR 1
N° Cion doc.:	ST 16284 2023 INIT + ST 16284 2023 ADD 1
Subject:	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 261/2004, (EC) No 1107/2006, (EU) No 1177/2010, (EU) No 181/2011 and (EU) 2021/782 as regards enforcement of passenger rights in the Union - Presidency non-paper - Comments from France

Delegations will find attached comments from **France** on the above-mentioned document.

WK 14058/2025 ADD 6

LIMITE



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Réf. : SGAE/MMT/2025/0540

Paris, le 27 octobre 2025

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Commentaires des autorités françaises sur le non-papier de la Présidence relatif à la proposition de règlement modifiant l'ensemble des règlements sectoriels en ce qui concerne le contrôle de l'application des droits des passagers dans l'Union, comme suite à la réunion du groupe de travail « Intermodalité » du 14 octobre 2025

Réf. : Document ST 13685/25

À la suite de la réunion du groupe de travail « Intermodalité » du 14 octobre 2025, les autorités françaises transmettent par la présente note leurs commentaires concernant le non-papier de la Présidence relatif à la proposition de règlement modifiant l'ensemble des règlements sectoriels en ce qui concerne le contrôle de l'application des droits des passagers dans l'Union.

Les autorités françaises tiennent tout d'abord à remercier la Présidence pour son non-papier. Les différentes questions posées par la Présidence appellent ensuite les commentaires suivants :

1) Sur l'harmonisation des dispositions relatives aux mécanismes de traitement des plaintes (questions 1 et 2)

Les autorités françaises se montrent favorables à la proposition visant à harmoniser certaines règles applicables entre les différents modes de transport, dans un sens qui garantisse aux voyageurs des règles plus protectrices en matière de traitement de leurs plaintes.

En premier lieu, il paraît souhaitable de prévoir, en s'inspirant du règlement ferroviaire et en le complétant, que tous les opérateurs définissent et publient leurs mécanismes de traitement des plaintes dans la langue officielle de l'État membre, mais aussi dans la langue de réservation et dans une langue « acceptée au niveau international » telle que l'anglais, et qu'ils fournissent aussi les coordonnées des autorités de contrôle. Il paraît également acceptable de prévoir que, dans leurs réponses aux passagers, les transporteurs les informent des circonstances extraordinaires ayant, le cas échéant, engendré le retard ou l'annulation du service et démontrent avoir mis en œuvre toutes les mesures raisonnables pour l'éviter.

S'agissant du délai de dépôt de plainte, les autorités françaises pourraient accepter, sur la base de la position du Conseil relative aux droits des passagers aériens, un délai de six mois, constituant cependant un maximum pour elles. Elles resteront par ailleurs vigilantes aux charges administratives et financières trop importantes que l'allongement des délais pourrait représenter pour les petites et

moyennes entreprises (PME), notamment en ce qui concerne la conservation des données de chaque voyage sur une période plus longue.

S'agissant du délai de réponse à la plainte, les autorités françaises proposent de retenir celui retenu dans l'orientation générale sur le règlement des droits des passagers pour les trajets multimodaux, selon lequel le destinataire de la plainte (opérateur ou organisme de contrôle) dispose d'un délai d'un mois pour traiter la plainte ou de trois mois dans les cas dûment justifiés.

2) Sur les dispositions relatives aux organismes nationaux chargés de l'application (ONA) des règlements

a. La désignation et le statut des ONA (Q3 et 4)

Les autorités françaises soutiennent la proposition du Parlement européen d'harmoniser les dispositions relatives à la désignation des ONA. Une telle harmonisation permettrait de compléter les autres règlements sectoriels, en particulier s'agissant de l'indépendance des ONA (règlement aérien) et de la publication d'informations sur leurs sites internet.

b. Les missions des ONA (Q5 et 6)

Elles soutiennent également certaines des propositions du Parlement européen qui visent une harmonisation quant au contrôle du respect des règlements par les ONA. En particulier, les autorités françaises sont en faveur d'une harmonisation de l'obligation pour les ONA de publier un rapport d'application tous les 2 ans, laquelle existe déjà dans les règlements ferroviaire, maritime et autocar, mais pas dans le règlement aérien.

De même, l'harmonisation de l'obligation pour les ONA de contrôler attentivement le respect des différents règlements s'inscrit dans la bonne direction. Ce point figure d'ailleurs dans la position adoptée par le Conseil en première lecture sur les droits des passagers aériens, ce qui ne devrait donc pas poser de difficultés pour les ONA du secteur aérien. Les autorités françaises soutiennent également une harmonisation de l'obligation, pour les États membres, de veiller à ce que leurs ONA soient dotés de pouvoirs suffisants pour sanctionner efficacement les infractions aux différents règlements.

Enfin, les autorités françaises se montrent favorables à la proposition du Parlement européen d'harmoniser l'obligation pour les opérateurs de fournir aux ONA les documents et informations utiles, à leur demande, dans un délai d'un mois ou, pour les affaires complexes, dans un délai de trois mois, les ONA français chargés des règlements ferroviaire, maritime, autocar et aérien disposant déjà de pouvoirs d'enquête qui imposent aux opérateurs la communication de documents.

En revanche, les autorités françaises sont réservées, à ce stade, sur la proposition du Parlement européen de prévoir des activités de contrôle menées conjointement par plusieurs organismes nationaux chargés de l'application dans le cas de services de transport entre deux ou plusieurs États membres de l'UE, dans la mesure où chaque ONA a ses propres prérogatives de contrôles, issues du droit national. Ce point nécessite d'être examiné plus en détails. Si les activités de contrôle des ONA peuvent faire l'objet d'échanges de bonnes pratiques, elles relèvent au premier chef des prérogatives propres à chaque État membre en fonction de son organisation administrative.

c. La procédure de traitement des plaintes par les ONA (Q7)

Sur le principe, une harmonisation des obligations des organismes nationaux de contrôle (ONA) en matière de traitement des plaintes est perçue positivement par les autorités françaises.

Toutefois, la rédaction proposée par le Parlement pourrait être améliorée et clarifiée afin de mieux distinguer, d'une part, le traitement des signalements des passagers pour une infraction présumée aux règlements sur les droits des passagers, qui relève de la compétence des ONA, lesquels disposent de pouvoirs d'investigation et de sanction, et, d'autre part, le traitement des litiges de second niveau – notamment lorsque le voyageur a introduit sans succès une plainte auprès de

l'opérateur – qui peuvent relever d'autres organismes désignés par les Etats membres, par exemple des médiateurs de la consommation. Ce dépôt de plainte de second niveau par le voyageur pourrait effectivement intervenir dans un délai de trois mois à compter du rejet de la plainte initiale par l'opérateur. L'article 33 du règlement sur les droits des passagers ferroviaires porte, à ce titre, sur le traitement des plaintes par les organismes nationaux chargés de l'application et d'autres organismes.

Ainsi, la proposition de fixer un délai maximal aux passagers pour déposer une plainte auprès de l'organisme désigné (autre que l'ONA) et la nécessité que la plainte ait d'abord été rejetée par l'opérateur avant de saisir l'organisme désigné, sont justifiées pour la saisine de médiateurs. En revanche, elles semblent moins pertinentes pour le dépôt de signalements auprès des ONA, dont l'activité se concentre sur le traitement des signalements de non-conformités aux règlements.

En tout état de cause, la proposition de rendre contraignantes les décisions relatives aux plaintes individuelles ne paraît pas adaptée et doit être supprimée. En effet, cette mesure représenterait une charge administrative et financière importante pour les administrations concernées : vérification de l'exécution des décisions ; augmentation du contentieux en cas de contestation de la décision et augmentation des moyens dédiés au traitement des dossiers contentieux ; risque de sous-traitance par les officines (*claim agencies*) à l'ONA du recouvrement des sommes éventuellement dues ...

d. La proposition nouvelle concernant l'inspection des ONA (Q8)

Les autorités françaises sont opposées à cette proposition d'accorder des prérogatives nouvelles à la Commission à l'égard des organismes de contrôle. Les Etats membres et les ONA ont déjà un certain nombre d'obligations de transparence vis-à-vis de la Commission : obligation pour les Etats membres d'informer la Commission sur les dérogations accordées à certains services, la désignation des organismes de contrôle, les régimes de sanctions applicables ; obligation pour les ONA de publier tous les 2 ans un rapport retraçant leur activité de contrôle de l'application des règlements et les sanctions prises à l'encontre des opérateurs.

e. L'échange d'informations et la coopération transfrontalière entre ONA (Q9)

Les autorités françaises soutiennent la proposition du Parlement relative à l'échange d'informations et la coopération transfrontalière entre les ONA, dont ses principes, qui figurent dans le règlement sur les droits des passagers ferroviaires, mais pas dans les règlements relatifs aux autres modes de transport, paraissent pertinents.

3) Sur l'harmonisation des dispositions relatives aux régimes de sanctions (Q10)

De la même manière que le Parlement, les autorités françaises sont d'avis d'harmoniser les dispositions des différents règlements relatives aux sanctions, en s'inspirant de l'art. 35 du règlement sur les droits des passagers ferroviaires. Ce règlement prévoit effectivement que chaque Etat membre détermine le régime des sanctions applicables en cas d'infraction et prend toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions qui doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

Des dispositions similaires existent déjà dans les autres règlements sectoriels. En revanche, le Parlement européen propose d'introduire, dans les autres modes de transport, le cadre de coopération entre les ONA prévu par le règlement ferroviaire, en cas de plaintes de passagers. Une telle disposition pourrait logiquement figurer également dans les autres règlements sectoriels. En tout état de cause, le régime de sanctions applicables pour chaque règlement doit continuer à être défini par les Etats Membres qui conservent ainsi leurs prérogatives dans la définition des sanctions.

* * * * *

Les autorités françaises se tiennent à la disposition de la Commission et de la Présidence pour toute information complémentaire.

Courtesy translation

This is a courtesy translation. In the event there are any differences with the French version, the latter shall prevail.

Subject: Comments from the French authorities on Presidency non-paper on a number of amendments tabled by the European Parliament to the proposal for a Regulation amending Regulations 261/2004, 1107/2006, 1177/2010, 181/2011 and 2021/782 as regards enforcement of passenger rights in the Union, following the meeting of the Working Party on Transport - Intermodal Questions on 14 October 2025

Ref.: Document ST 13685/25

Following the meeting of Working Party on Transport – Intermodal Questions and Networks on 14 October, the French authorities wish to share, in this note, their comments on the Presidency's non-paper on a number of amendments tabled by the European Parliament to the above-mentioned proposal.

The French authorities would first like to thank the Presidency for its non-paper. The various questions raised by the Presidency give rise to the following comments:

1) On complaint-handling (questions 1 and 2)

The French authorities are in favour of the proposal to harmonise certain rules applicable to different modes of transport, in a way that guarantees passengers more protective rules for their complaint-handling.

Firstly, it seems desirable to stipulate, based on and supplementing the rail regulation, that all operators should define and publish their complaint-handling mechanisms in the official language of the Member State, but also in the language of booking and in an “internationally accepted” language such as English, and that they should also provide the contact details of the enforcement bodies. It also seems acceptable to require carriers to inform passengers in their replies of the extraordinary circumstances that may have caused the delay or cancellation of the service and to demonstrate that they have taken all reasonable measures to avoid it.

With regard to the time limit for filing complaints, the French authorities could accept, on the basis of the Council's position on air passenger rights, a time limit of six months, which would, however, be a maximum for them. They will also remain vigilant with regard to the excessive administrative and financial burdens that longer deadlines could represent for small and medium-sized enterprises (SMEs), particularly with regard to the storage of data for each journey over a longer period.

With regard to the deadline for responding to complaints, the French authorities propose to adopt the deadline set out in the general approach on the regulation of passenger rights for multimodal journeys, according to which the recipient of the complaint (operator or enforcement body) has one month to process the complaint, or three months in duly justified cases.

2) On additional provisions on National Enforcement Bodies (NEBs)

a. Designation of NEBs (Q3 and 4)

The French authorities support the European Parliament's proposal to harmonise the provisions relating to the designation of NEBs. Such harmonisation would complement other sectoral regulations, particularly with regard to the independence of NEBs (air transport regulation) and the publication of information on their websites.

b. Enforcement tasks (Q5 and 6)

They also support some of the European Parliament's proposals aimed at harmonising the monitoring of compliance with regulations by NEBs. In particular, the French authorities are in favour of harmonising the obligation for NEBs to publish an implementation report every two years, which already exists in the rail, maritime and coach regulations, but not in the air transport one.

Similarly, **harmonising the obligation for NEBs to closely monitor compliance with the various regulations is a step in the right direction.** This point is also included in the position adopted by the Council at first reading on air passenger rights, which should therefore not pose any difficulties for NEBs in the air transport sector. **The French authorities also support harmonising the obligation for Member States to ensure that their NEBs have sufficient powers to effectively penalise infringements of the various regulations.**

Finally, the French authorities are in favour of the European Parliament's proposal to harmonise the obligation for operators to provide the NEBs with relevant documents and information, at their request, within one month or, for complex cases, within three months, as French NEBs responsible for rail, maritime, coach and air transport regulations already have investigative powers that require operators to disclose documents.

However, the French authorities are currently cautious about the European Parliament's proposal to provide for joint control activities by several national enforcement bodies in the case of transport services between two or more EU Member States, as each NEB has its own control prerogatives under national law. This point needs to be examined in more detail. While the control activities of NEBs may be subject to exchanges of best practices, they are primarily the prerogative of each Member State, depending on its administrative organisation.

c. Complaint-handling by NEBs (Q7)

In principle, harmonisation of the obligations of national enforcement bodies (NEBs) with regard to complaint-handling is viewed positively by the French authorities.

However, the wording proposed by Parliament could be improved and clarified in order to better distinguish between, on the one hand, the handling of passenger reports of alleged infringements of passenger rights regulations, which falls within the competence of NEBs, which have investigative and sanctioning powers, and, on the other hand, the handling of second-level disputes – in particular where the passenger has unsuccessfully lodged a complaint with the operator – which may fall within the remit of other bodies designated by the Member States, such as consumer mediators. Such second-level complaints by passengers could be lodged within three months of the operator's rejection of the initial complaint. Article 33 of the Regulation on rail passengers' rights deals with the complaint-handling by national enforcement bodies and other bodies.

Thus, the proposal to set a maximum time limit for passengers to submit a complaint with the designated body (other than the NEB) and the requirement that the complaint must first have been rejected by the operator before being referred to the designated body are justified for referrals to mediators. However, they seem less relevant for the submission of reports to NEBs, whose activity focuses on handling reports of non-compliance with regulations.

In any case, the proposal to make decisions on individual complaints binding does not seem appropriate and should be deleted. This measure would represent a significant administrative and financial burden for the administrations concerned: verification of the implementation of decisions; an increase in litigation in the event of a decision being contested and an increase in the resources dedicated to handling litigation cases; the risk of claim agencies subcontracting the recovery of any sums due to the NEBs...

d. Inspection of NEBs (Q8)

The French authorities are opposed to this proposal to grant new powers to the Commission with regard to enforcement bodies. Member States and NEBs already have a number of transparency obligations towards the Commission: Member States are required to inform the Commission of any exemptions granted to certain services, the designation of enforcement bodies and the applicable penalty systems; the obligation for NEBs to publish a report every two years detailing their activities in monitoring the application of regulations and the penalties imposed on operators.

e. Exchange of information and cross-border cooperation (Q9)

The French authorities support the Parliament's proposal on information exchange and cross-border cooperation between NEBs, whose principles, as set out in the regulation on rail passengers' rights but not in the regulations on other modes of transport, appear relevant.

3) On penalties (Q10)

Like the Parliament, the French authorities are in favour of harmonising the provisions of the various regulations relating to penalties, drawing inspiration from Article 35 of the Regulation on rail passengers' rights. This regulation stipulates that each Member State shall determine the penalties applicable in the event of an infringement and shall take all necessary measures to ensure that these penalties are effective, proportionate and dissuasive.

Similar provisions already exist in other sectoral regulations. However, the European Parliament proposes to introduce the framework for cooperation between NEBs provided for in the rail regulation into other modes of transport in the event of passenger complaints. Such a provision could logically also be included in other sectoral regulations. In any event, the system of penalties applicable to each regulation must continue to be defined by the Member States, which thus retain their prerogatives in defining penalties.

* * * * *

The French authorities remain at the disposal of the Commission and the Presidency for any further information.