



Council of the European Union  
General Secretariat

Brussels, 21 November 2025

---

---

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

---

---

**WK 15859/2025 ADD 1**

**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.:	WK 15256 2025 INIT
N° Cion doc.:	ST 16284 2023 ADD 1 + ST 16284 2023 INIT
Subject:	Proposal for a Regulation amending Regulations (EC) No 261/2004, (EC) No 1107/2006, (EU) No 1177/20, (EU) No 181/2011 and (EU) 2021/782 as regards enforcement of passenger rights in the Union - Presidency non-paper - Comments from France

---

Delegates will find attached comments from France on the subject above.



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Réf. : SGAE/MMT/2025/0598

Paris, le 20 novembre 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 18 novembre 2025

**Réf. :** Document WK 15256/25

Les autorités françaises remercient la Présidence pour le non-papier 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, non-papier qu'elle a soumis aux États membres en vue de la réunion du groupe de travail « Intermodalité » du 18 novembre 2025, et font part ci-après des commentaires suivants.

1. Concernant le suivi et la surveillance
  - a. Sur les normes de qualité de service

*Question 1 : Les délégations peuvent-elles soutenir le compromis proposé par la Présidence à l'annexe 1 ?*

**Les autorités françaises peuvent soutenir le compromis de la Présidence.**

Plus particulièrement, elles s'inscrivent en faveur de la reprise des éléments figurant dans l'orientation générale du Conseil sur le règlement relatif aux droits des passagers dans un contexte de voyage multimodal, pour ce qui relève de l'assistance due aux passagers handicapés et à mobilité réduite (PHMR) par les transporteurs aériens et les gestionnaires d'aéroport.

Néanmoins, afin d'éviter une charge trop importante pour les opérateurs, elles considèrent qu'il pourrait être utile de définir une durée minimale de retard à prendre en compte pour l'indicateur « pourcentage des retards dus à des circonstances extraordinaires », prévu par l'annexe II qui définit les standards minimaux de qualité de service.

*Q2 : Les délégations peuvent-elles faire preuve d'une plus grande souplesse en vue d'étendre et d'harmoniser les normes de qualité de service à tous les modes de transport ?*

**Compte-tenu de la taille de certains opérateurs, notamment dans les secteurs routier, maritime et fluvial, il n'apparaît pas favorable d'harmoniser les normes de qualité de service entre les modes. Cette harmonisation induirait notamment une charge administrative qui ne pourrait pas être supportable pour les petits opérateurs.**

b. Sur l'approche fondée sur les risques

Q3 : *Les délégations peuvent-elles faire preuve de souplesse quant à la réintroduction dans le texte d'une référence aux tâches de surveillance ou à des dispositions similaires ?*

**Les autorités françaises pourraient effectivement faire preuve de souplesse sur ce point, tout en restant attentives à la charge administrative supplémentaire qu'il pourrait induire.**

Q4 : *Les délégations peuvent-elles soutenir le compromis proposé par la Présidence à l'annexe 1 ?*

**Nous ne pouvons pas soutenir le compromis de la Présidence pour l'annexe 1, dans la mesure où il retient une approche trop prescriptive. Les autorités françaises sont favorables à une approche plus générale, compatible avec les modalités de travail des autorités de contrôle.**

2. Concernant le billet pour l'accompagnateur

Q5 : *Quelle est la marge de manœuvre des délégations par rapport à l'approche du Parlement ?*

**Nous pouvons souscrire à la gratuité complète du billet aérien pour l'accompagnateur d'une PHMR, quand la présence de celui-ci est exigée par le transporteur aérien.**

3. Concernant les frais d'intermédiation

Q6 : *Quelle est la marge de manœuvre des délégations par rapport à l'approche du Parlement ?*

**Nous pouvons faire preuve d'ouverture vis-à-vis de la position du Parlement, en soutenant l'obligation pour l'intermédiaire de rembourser les frais d'intermédiation, tels qu'ils sont définis dans le règlement.**

4. Concernant les mécanismes nationaux de traitement des plaintes

**Enfin, les autorités françaises tiennent à partager leurs observations écrites au sujet des mécanismes nationaux de traitement des plaintes, en réponse à la demande de la Présidence sur ce sujet dans son non-papier.**

**Du point de vue des autorités françaises, il ne paraît néanmoins pas opportun de limiter l'approche aux seuls droits des passagers aériens. En effet, le premier objectif du paquet sur le droit des passagers est bien d'harmoniser et de simplifier l'approche entre les différents modes de transport, dans la mesure du possible, dans le cadre des législations actuelles et tout en prenant en compte les spécificités (dont la taille des opérateurs) des différents modes de transport concernés.**

**S'agissant du secteur aérien, l'ONA désigné en France recueille les signalements individuels qui constituent une des sources lui permettant d'assurer sa mission de surveillance générale. L'ONA ne dispose pas du pouvoir de contraindre le transporteur à verser les sommes dues au passager. Cependant, si l'ONA suspecte que des manquements aux dispositions des règlements en vigueur ont été commis, il sollicite l'opérateur concerné. Après analyse, il communique son analyse au passager pour toutes fins utiles. En cas de manquement avéré, l'ONA peut engager à l'encontre de l'opérateur une procédure de sanction, qui prend la forme d'une amende administrative infligée par le ministère chargé de l'aviation civile.**

**Avant d'entamer une démarche auprès du tribunal compétent pour faire valoir ses droits individuels, le passager aérien peut initier :**

- **une tentative de conciliation** menée par un conciliateur de justice. Le conciliateur de justice est un auxiliaire de justice bénévole, qui peut être saisi sans engager de frais, et qui a pour mission essentielle de rechercher le règlement amiable des différends, en dehors ou dans le cadre d'une procédure judiciaire. Le conciliateur de justice va proposer une ou plusieurs solutions pour régler le litige, en prenant en compte les intérêts de chaque partie ;

- **une tentative de médiation gratuite** auprès d'un organisme désigné à la suite de la transposition de la directive 2013/11/UE relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation. La France a désigné *La Médiation Tourisme et Voyage* (MTV), forte de plus de 100 000 entités en France et en Europe, dans les secteurs du transport, de l'hébergement, du tourisme et du loisir. La MTV est membre du réseau des médiateurs européens TRAVEL\_NET ;
- **une tentative de procédure participative**, mode amiable de résolution des différends. À la différence de la conciliation ou de la médiation, la recherche d'un accord est alors conduite non pas par un tiers (le conciliateur ou le médiateur) mais par les parties elles-mêmes, assistées obligatoirement par leurs avocats respectifs, qui s'engagent volontairement dans une convention – contrat écrit et encadré par la loi – à trouver ensemble et de bonne foi une solution amiable à leur différend. La convention peut être conclue devant toute juridiction civile de l'ordre judiciaire, que la procédure soit orale ou écrite.

**Le recours à un mode de conciliation ou de médiation est par ailleurs obligatoire avant toute démarche devant les tribunaux, si le litige est inférieur à 5 000 €.**

**S'agissant des autres modes de transport, les modalités de traitement des plaintes répondent à d'autres considérations.** Après avoir déposé une plainte auprès de l'opérateur, le passager peut opter pour une résolution à l'amiable de son litige, en particulier auprès d'un médiateur. En cas d'échec de la résolution à l'amiable, il peut engager une procédure devant un tribunal.

**En parallèle, l'ONA en charge des contrôles sur les droits des passagers autres que pour le secteur aérien met à disposition une plateforme de signalements automatisés dénommée « SignalConso », permettant une mise en relation entre consommateurs et professionnels.** Le plaignant peut ainsi signaler son problème à l'entreprise qui a la possibilité de lui répondre en s'engageant à trouver une solution à l'amiable. Ces signalements constituent une source d'informations permettant à l'ONA d'effectuer son analyse de risques et de cibler les opérateurs à contrôler. L'ONA est habilitée pour rechercher et sanctionner les manquements des entreprises aux dispositions des règlements sectoriels concernés. La protection du consommateur, au cœur de ses missions, suppose une veille constante et le lancement d'enquêtes ou de contrôles visant à garantir le respect par les opérateurs des droits des passagers.

**A la suite de ces enquêtes, plusieurs types de suites peuvent être données aux constatations :**

- 1) des suites didactiques, plébiscitées en cas de manquement ou d'infraction de faible gravité.** Un avertissement est adressé au professionnel pour l'informer du constat d'un manquement ou d'une infraction mineure résultant soit d'une méconnaissance du droit, soit d'une négligence dans son application ;
- 2) des suites correctives, afin d'obtenir du professionnel sa mise en conformité rapide via des mesures de police administrative,** notamment les injonctions prises par l'administration pour exiger du professionnel qu'il adopte, dans un délai défini, les mesures correctives nécessaires pour se mettre en conformité avec la réglementation ;
- 3) des sanctions administratives ou pénales, en cas de manquement grave aux dispositions des règlements sectoriels.** Il s'agit d'amendes administratives, définies par le Code des transports et dont le montant de base est fixé à 3 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale pouvant être multipliés par 3, et donc portés à 9 000 € pour une personne physique et 45 000 € pour une personne morale.

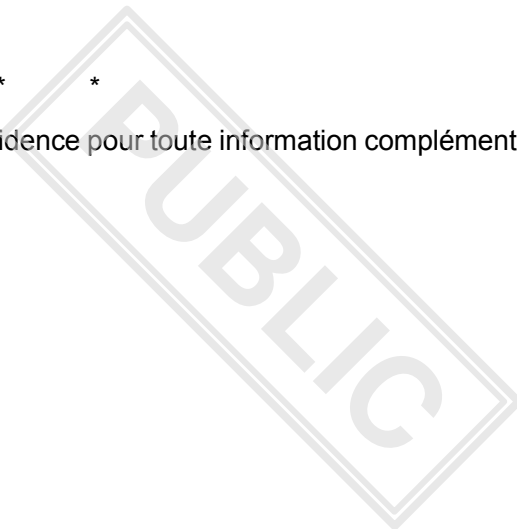
**Dans ces conditions, l'approche basée sur le risque, telle que proposée par le Parlement européen, ne correspond pas à l'organisation et aux méthodes de contrôles des ONA français.**

**Le compromis proposé par la Présidence paraît donc trop contraignant dans le cadre de l'organisation des contrôles de conformité par les États membres. Si une exigence de contrôle peut apparaître nécessaire pour garantir l'effectivité du droit, les autorités françaises considèrent qu'il conviendrait de retenir une formulation encore plus générale, en supprimant par exemple les notions**

**de *plan d'action* et de *mesure rectificative* ou encore la périodicité des contrôles. Cela laisserait ainsi à l'appréciation des États membres, en fonction de leur organisation, l'opportunité et la fréquence de ces contrôles.**

\* \* \* \* \*

Les autorités françaises se tiennent à la disposition 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 18 November 2025

**Ref.:** Document WK 15256/25

The French authorities thanks the Presidency for the non-paper on a number of amendments tabled by the European Parliament to the proposal for a regulation regarding enforcement of passenger rights in the Union, submitted to Member States in view of the meeting of the Working Party on Transport – Intermodal Questions on 18 November 2025, and, in turn, informs the Presidency about the following comments.

1. Monitoring and oversight

a. Service Quality Standards

*Q1: Can delegations support the compromise proposed by the Presidency in Annex 1?*

**The French authorities can support the Presidency's compromise.**

More specifically, they are in favour of incorporating the elements set out in the Council mandate on the proposal for passenger rights in the context of multimodal journeys (MMJ), with regard to the assistance to be provided to disabled passengers and passengers with reduced mobility (PRM) by air carriers and airport operators.

Nevertheless, in order to avoid placing an excessive burden on operators, they consider that it could be useful to define a minimum delay time to be taken into account for the indicator 'percentage of delays caused by extraordinary circumstances' provided for in Annex II, which defines the minimum standards of service quality.

*Q2: Can delegations show any further flexibility towards extending and harmonizing the SQS across all modes?*

**For the French authorities, given the size of certain operators, particularly in the road, maritime, and river transport sectors, it does not appear advisable to harmonize Service Quality Standards across modes. Such harmonization would entail an administrative burden that would be unbearable for small operators.**

b. Risk-based approach

*Q3: Can delegations show any flexibility on reintroducing a reference to monitoring tasks or similar set-ups in the text?*

**The French authorities could indeed show flexibility on this point, while remaining mindful of the additional administrative burden that this could entail.**

*Q4: Can delegations support the compromise proposed by the Presidency in Annex 1?*

**The French authorities cannot support the Presidency compromise, as it takes too prescriptive an approach. The French authorities are in favour of a more general approach, compatible with the working methods of enforcement bodies.**

2. Ticket for accompanying person

Q5: *What are delegations' flexibilities towards the EP's approach?*

The French authorities may agree that the full cost of the airfare should be covered for the person accompanying a person with reduced mobility or with disability, when the carrier requires this person to be accompanied.

3. Intermediation fees

Q6: *What are delegations' flexibilities towards the EP's approach?*

The French authorities can demonstrate openness to the Parliament's position by supporting the obligation for intermediaries to reimburse intermediation costs, as defined in the regulation.

4. Individual complaint-handling

Q7: *the Presidency invites delegations to share written comments related to their national complaint-handling mechanisms.*

Finally, the French authorities wish to submit their comments in writing on their national complaint-handling mechanisms, in response to the Presidency's request on this subject in its non-paper.

From the French authorities' point of view, however, it does not seem appropriate to limit the approach to air passenger rights alone. Indeed, the primary objective of the passenger rights package is to harmonize and simplify the approach between different modes of transport, as far as possible within the framework of current legislation and while taking into account the specific characteristics, size of operators, and different organizations of the modes of transport concerned.

With regard to the aviation sector, the NEB designated in France collects individual reports, which are one of the sources enabling it to carry out its general supervisory role. The NEB does not have the power to compel the carrier to pay the sums owed to the passenger. However, if the NEB suspects that breaches of aviation regulations have been committed, it will contact the operator concerned. After analysis, it communicates its position to the passenger and the steps that the latter can take to assert their individual rights. In the event of a proven breach, the NEB may initiate disciplinary proceedings against the operator, which take the form of an administrative fine imposed by the minister responsible for civil aviation.

**Before initiating proceedings with the competent court to assert their individual rights, air passengers may initiate:**

- **an attempt at conciliation led by a judicial conciliator.** The judicial conciliator is a volunteer legal assistant. Its main task is to seek an amicable settlement of disputes, either outside or within the framework of legal proceedings. The services of a judicial conciliator are free of charge. The judicial conciliator will propose one or more solutions to settle the dispute, taking into account the interests of each party;
- **an attempt at free mediation with a body designated following the transposition of Directive 2013/11/EU of 21 May 2013, on alternative dispute resolution for consumer disputes.** France has designated *Médiation Tourisme et Voyage* (MTV), which covers more than 100,000 entities in France and Europe in the transport, accommodation, tourism, and leisure sectors. MTV is a member of the TRAVEL\_NET network of European mediators;
- **an attempt at participatory proceedings.** Participatory proceedings are an amicable method of dispute resolution. Unlike conciliation or mediation, it is not a third party (the conciliator or mediator) who brings the parties to an agreement. It is the parties themselves, assisted by their respective lawyers, who attempt to resolve their dispute. The parties voluntarily enter into an agreement – a written contract governed by law – to find an amicable solution to their dispute together and in good faith. The agreement may be concluded before any civil court, whether the proceedings are oral or written.

**Recourse to a method of conciliation or mediation is also mandatory before any action is taken before the courts, if the dispute is for less than €5,000.**

**With regard to other modes of transport, the procedures for handling complaints are based on other considerations.** After filing a complaint with the operator, passengers may opt for an amicable resolution of their dispute, in particular through a mediator. If an amicable resolution cannot be reached, they may initiate legal proceedings.

**At the same time, the NEB, which is responsible for monitoring passenger rights other than in the aviation sector, provides an automated reporting platform called ‘SignalConso’, which connects consumers and professionals.** Complainants can report their problem to the company, which can then respond by committing to finding an amicable solution. These reports are a source of information that enables the NEB to carry out its risk analysis and target the operators to be monitored. The NEB is authorised to investigate and penalise companies that fail to comply with the provisions of the relevant sectorial regulations. Consumer protection, which is at the heart of its remit, requires constant monitoring and the launch of investigations or inspections to ensure that operators respect passenger rights.

**Following these investigations, several types of action may be taken in response to the findings:**

- 1) Educational measures, which are favoured in cases of minor breaches or offences.** A warning is sent to the professional informing it of the finding of a minor breach or offence resulting either from ignorance of the law or negligence in its application;
- 2) Corrective measures, to ensure that the professional quickly complies with the regulations through administrative police measures,** in particular injunctions available to the administration against the professional, which enable it to require the professional to take the necessary corrective measures to comply with the regulations within a specified period of time;
- 3) Administrative or criminal penalties in the event of serious breaches of sectorial regulations.** These are administrative fines, defined by the Code of Transports, with a basic amount set at €3,000 for a natural person and €15,000 for a legal person. However, these amounts may be multiplied by three, bringing them to €9,000 for a natural person and €45,000 for a legal person.

**Under these circumstances, the risk-based approach proposed by the European Parliament is not in line with the organisation and monitoring methods of French NEBs.**

**The compromise proposed by the Presidency therefore appears too restrictive in terms of the organisation of compliance monitoring by Member States. While a monitoring requirement may appear necessary to ensure the effectiveness of the law, the French authorities consider that an even more general wording should be adopted, for example by removing the concepts of *action plans* and *rectifying measures* or the frequency of monitoring. This would leave it up to Member States to decide, based on their own organisation, the appropriateness and frequency of the monitoring.**

\* \* \* \* \*

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