

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.4.2011
COM(2011) 174 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**sur l'application du 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**

{SEC(2011) 428 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application du 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

1. INTRODUCTION

La liberté de circulation, un des droits individuels les plus importants des citoyens de l'UE et un aspect essentiel du marché intérieur, est cruciale pour la compétitivité et l'intégration de l'économie de l'UE. Voyager est une condition nécessaire pour l'exercice de la liberté de circulation. Le règlement (CE) n° 261/2004¹ (ci-après «le règlement») est entré en vigueur le 17 février 2005. Il fixe un niveau minimal de qualité de la protection des passagers, apportant ainsi une dimension citoyenne importante à la libéralisation du marché de l'aviation.

Le caractère novateur de certaines dispositions du règlement a entraîné différentes interprétations et donc des variations dans l'application, tant de la part des transporteurs aériens que des organismes nationaux chargés de l'application (ONA), ce qui rend difficile la compréhension par les passagers et les parties prenantes du champ d'application et des limites des droits fixés par le règlement. En 2007, la Commission a publié une communication² qui recensait les principales insuffisances dans l'application du règlement et proposait une série de mesures correctives. La Commission a engagé les parties prenantes et les institutions de l'UE à poursuivre leurs efforts pour améliorer l'application, afin de veiller à une interprétation et une exécution uniformes et à faire régulièrement rapport à ce propos.

Dans la lignée de cet engagement, 6 ans après l'entrée en vigueur du règlement, la Commission évalue une nouvelle fois sa mise en œuvre. Le présent rapport fait partie des travaux de la Commission visant à éliminer les obstacles qui empêchent les citoyens d'exercer réellement les droits que leur confère la législation de l'UE, travaux entamés à l'occasion du rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union «Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union»³. Dans ce rapport, la Commission annonçait son intention de veiller à l'application adéquate des droits des passagers, en particulier en cas de retards importants et d'annulations.

L'objectif du présent rapport est donc triple: faire le point des évolutions depuis l'adoption du règlement qui ont pu influencer sur son application; retracer les mesures prises depuis 2007, en faisant le bilan des améliorations de l'application du règlement et des obstacles qui demeurent; déterminer les actions à envisager pour permettre à court terme d'améliorer encore l'application du règlement dans le cadre juridique qu'il définit actuellement, et évaluer les changements qui pourraient favoriser la réalisation des objectifs politiques poursuivis.

¹ JO L 46 du 17.2.2004, p. 1.

² COM 168 (2007).

³ COM 603 (2010).

2. ÉVOLUTION DEPUIS 2007

2.1. Changements sur le marché

Au cours des dernières années, l'achèvement de la libéralisation du marché de l'aviation, la multiplication des nouveaux transporteurs et de nouvelles formules commerciales ainsi que le développement de nouvelles liaisons se sont combinés pour créer de nouvelles possibilités de déplacement pour les passagers. Le nombre de passagers a augmenté d'environ 35% depuis 2000. Prendre l'avion n'est plus perçu comme un luxe, mais comme une nécessité pour répondre aux nécessités professionnelles et comme un droit allant de soi pour les citoyens européens.

Toutefois, cette forte croissance a nuit à la qualité ressentie du transport aérien, à certains égards. Cette détérioration tient à de nombreuses raisons, notamment: des retards qui pourraient être évités liés à la saturation de l'espace aérien, des aéroports surchargés et une planification d'urgence insuffisante en cas de mauvais temps; des mesures de sécurité plus strictes; des aéroports plus grands où les distances sont plus grandes et où les passagers risquent de manquer leur avion ou d'avoir des difficultés à récupérer leurs bagages. Certaines pratiques commerciales des transporteurs peuvent également avoir des répercussions négatives pour les passagers, qui sont la partie faible dans le contrat de transport, notamment la politique en cas de non-présentation ou les pratiques en relation avec les erreurs de traitement des bagages qui révèlent des lacunes et des insuffisances dans l'application de la législation en vigueur. Ces problèmes peuvent dans certains cas s'avérer aussi coûteux pour les passagers qu'une annulation de vol ou un retard important. Le recours fréquent à ces pratiques commerciales s'étant développé après l'adoption du règlement, il convient de réfléchir à l'opportunité d'une mesure européenne en relation avec certaines de ces questions.

Les moyens et les motifs des déplacements se sont également modifiés, parallèlement à l'évolution de notre société en faveur d'une utilisation plus intensive du temps et de l'importance croissante des voyages et des vacances. De ce fait, en cas de perturbation d'un voyage, les désagréments subis par les passagers ont tendance à s'aggraver. Le principal objectif du règlement, à savoir améliorer la situation des passagers en cas d'interruption de leur voyage, est donc plus que jamais d'actualité.

2.2. Changements dans la législation de l'UE relative aux droits des passagers

Le règlement sur les droits des voyageurs ferroviaires est entré en vigueur en décembre 2009⁴. En 2010, le Conseil et le Parlement ont adopté un règlement sur les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure⁵ et en 2011, un règlement sur les droits des voyageurs en autobus et en autocar⁶.

En raison des caractéristiques distinctes des différents modes de transport et de leur marché, tant en ce qui concerne les entreprises (variation de la taille des entreprises, de leurs revenus et du nombre de liaisons qu'elles exploitent) que les passagers (variation de la longueur et des conditions des déplacements), le contenu exact de ces droits n'est pas le même d'un mode à l'autre, mais la typologie des droits garantis par les trois règlements en vigueur pour le

⁴ JO L 315 du 3.12.2007, p. 14.

⁵ JO L 334 du 17.12.2010, p. 1.

⁶ JO L 55 du 28.2.2011, p. 1.

transport aérien, ferroviaire, par mer et voies navigables et par autobus et autocar, est comparable; il s'agit dans les trois cas des droits à l'information, au remboursement, au réacheminement, à la prise en charge pendant l'attente avant le voyage, et à l'indemnisation sous certaines conditions.

2.3. Modifications de la dimension internationale

L'UE n'est plus la seule sur la scène internationale à avoir fixé des règlements régissant les normes minimales en matière de droits des passagers. Les autorités des plus grands marchés du transport aérien accordent une importance croissante aux droits des passagers aériens (DPA). Les États-Unis, le Canada et d'autres pays tiers sont actuellement occupés à améliorer leur législation en matière de DPA, tandis que certains autres pays d'Europe et d'Afrique du Nord appliqueront le règlement dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec l'UE dans le domaine de l'aviation. L'UE est toutefois la seule partie du monde à ce jour où des normes minimales en matière de droits des passagers sont applicables à tous les modes de transport.

2.4. Jurisprudence

La **jurisprudence** a eu une incidence décisive sur l'interprétation du règlement. Dans l'arrêt IATA⁷, la CJE a confirmé l'entière compatibilité du règlement avec la convention de Montréal et la complémentarité de ces deux instruments juridiques. Dans l'affaire C-549/07 **Wallentin-Herrmann**⁸, la Cour a clairement indiqué qu'un problème technique sur un aéronef ne pouvait être considéré comme une «circonstance extraordinaire». Il semble souhaitable de définir plus précisément ce qui relève de la notion de force majeure dans le transport aérien, en tenant compte de l'interprétation donnée par la CJE et des leçons tirées de l'expérience. Dans l'affaire **Sturgeon**⁹ concernant les retards importants, la CJE a dit qu'un retard d'au moins trois heures à l'arrivée pouvait ouvrir droit à indemnisation des passagers pour un montant égal à celui versé en cas d'annulation d'un vol, car les désagréments subis par les passagers sont analogues. Les arrêts de la Cour étant directement applicables et juridiquement contraignants à compter de la date d'entrée en vigueur du règlement, tous les transporteurs sont juridiquement tenus de les respecter.

2.5. Crise des cendres volcaniques en avril 2010

La fermeture de l'espace aérien en raison du nuage de cendres volcaniques en provenance d'un volcan islandais, en avril 2010, était un événement sans précédent. Le règlement est resté entièrement applicable durant cette période, cette fermeture étant immédiatement qualifiée, dans toute l'UE, de circonstance exceptionnelle.

Une première évaluation de l'application du droit de l'UE sur les DPA durant cette crise montre que la grande majorité des transporteurs aériens, des aéroports et des autres voyageurs ont travaillé efficacement à réduire au minimum les conséquences pour les voyageurs. Il ne fait pas de doute qu'en l'absence du règlement, les perturbations et les coûts pour les citoyens européens et l'ensemble de la société auraient été bien plus importants. Les ONA doivent maintenant prendre les mesures nécessaires à l'encontre des quelques transporteurs qui ont

⁷ C 344/04 du 10.1.2006.

⁸ C 549/07 du 22.12.2008.

⁹ Affaires jointes C-402/07 et C-432/07, arrêt du 19.11.2009.

refusé de se conformer au règlement, afin d'éviter de fausser la concurrence entre les transporteurs et de mécontenter les passagers en cas de mauvaise application de la législation.

Cette crise a cependant révélé certaines limites structurelles du règlement, qui s'est trouvé testé dans des conditions extrêmes. Il pourrait être judicieux de revoir la proportionnalité de certaines des dispositions actuelles, telles que la responsabilité illimitée en relation avec le droit à une prise en charge en cas de catastrophe naturelle majeure. Les États membres et la Commission doivent réfléchir à la meilleure façon de garantir que cette assistance cruciale, fournie seulement par certaines entreprises du secteur lors de la crise du nuage de cendres volcaniques, soit à l'avenir convenablement partagée et financée. Une évaluation du coût financier de la crise est en cours; elle nécessite cependant que les entreprises communiquent des données qui ne sont parfois pas encore disponibles vu le grand nombre de réclamations de passagers encore pendantes auprès des ONA ou des tribunaux nationaux compétents. Il faut procéder à une évaluation complète de chiffres fiables, des dispositions actuelles et des mesures futures envisageables est requise pour éviter qu'une charge excessive ne pèse sur les transporteurs aériens, tout en garantissant que les usagers ne soient pas les seuls à supporter le coût financier et les désagréments des catastrophes naturelles.

Parmi les mesures visant à préserver la mobilité des passagers dans une situation de crise, la Commission étudiera diverses possibilités pour améliorer le niveau de préparation de tous les acteurs concernés. La levée temporaire de certaines restrictions d'exploitation, telles que celles concernant les vols de nuit, pourrait être envisagée.

3. SUIVI DES MESURES PRISES DEPUIS 2007

La Commission suit les données relatives à l'application du règlement en puisant à diverses sources, notamment les informations publiées par les associations de transporteurs et de consommateurs ou par les ONA ainsi que par les services mis en place par la Commission, tels que les Centres européens des consommateurs (réseau CEC)¹⁰ et la centrale d'appel «Europe Direct»; plusieurs études et enquêtes relatives à l'application du règlement, notamment le rapport de 2008 sur les conditions contractuelles et les régimes tarifaires préférentiels proposés par les transporteurs¹¹, le sondage Eurobaromètre de 2009 sur les droits des passagers, le tableau de bord de 2010 des consommateurs et le rapport de 2010 sur l'évaluation du règlement 261/2004¹²; les résultats de la consultation publique sur les DPA clôturée en 2010, qui a également abordé des questions telles que les bagages égarés¹³, et la relation entre les DPA et les droits et obligations découlant de la directive sur les voyages à forfait¹⁴ en cas de faillite du transporteur. Ce travail, disponible sur le site de la Commission, peut servir de source d'information complémentaire du présent rapport¹⁵.

Sur la base des informations recueillies, certains défauts, liés au libellé et au contenu du règlement, ne peuvent être corrigés sans modification des règles actuelles et ne sont par

¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm

¹¹ Par Steer Davies Gleeve http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/passengers_en.htm

¹² Par Steer Davies Gleeve, même page internet.

¹³ JO L 140 du 30.5.2002, p. 140.

¹⁴ JO L 158 du 23.6.1990, p. 59.

¹⁵ SEC (2011) 428, document de travail des services de la Commission, accompagnant la présente communication.

conséquent pas abordés dans le présent rapport. Cela étant, pour être complet, les principales critiques portant sur le contenu du règlement sont répertoriées ici.

Les principales critiques émanant des entreprises concernent: la complexité du règlement; le caractère illimité de la responsabilité du transporteur en relation avec la prise en charge des passagers dans des circonstances extraordinaires qui lui échappent; les difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les coûts encourus du fait de l'application du règlement soient supportés par le tiers responsable; l'absence d'une définition claire de ce qui constitue une circonstance extraordinaire et des cas où une telle circonstance échappe au contrôle du transporteur; enfin, les divergences dans l'interprétation et l'application du règlement.

De la part des passagers, les principales critiques tiennent au fait que le règlement n'est pas toujours correctement appliqué par les transporteurs (par exemple en ce qui concerne le droit au réacheminement dans des conditions de transport comparables et dans les meilleurs délais et à la prise en charge pendant l'attente d'un réacheminement); que les ONA ne traitent pas les plaintes assez rapidement et efficacement; que les décisions des ONA ne sont pas contraignantes et donc pas toujours respectées par les transporteurs ni reconnues par les tribunaux; que l'on ne recueille, n'analyse et ne publie pas suffisamment d'informations sur les performances des opérateurs en relation avec l'application du règlement et sur le niveau de satisfaction des consommateurs.

En ce qui concerne l'application du règlement, la Commission, dans sa communication de 2007, a indiqué différents points à améliorer, afin de garantir

- une interprétation et une application uniformes dans l'ensemble de l'UE;
- l'existence de dispositifs clairs et accessibles pour le traitement des plaintes; et
- la disponibilité d'informations appropriées pour les passagers.

Pour ce faire, la Commission a encouragé les parties prenantes à parvenir à un accord sur les meilleures modalités d'application du règlement. Deux accords volontaires ont été conclus qui clarifient les obligations des ONA et des transporteurs en relation avec le traitement des plaintes, en particulier dans des circonstances extraordinaires. En outre, deux documents interprétatifs visant à harmoniser l'application du règlement et les contrôles y afférents ont fait l'objet d'un accord des ONA sous l'égide de la Commission, l'un en 2007 (document de type «questions-réponses») et l'autre en 2010, en relation avec la crise des cendres volcaniques. La Commission a présidé plusieurs réunions des ONA chaque année, a encouragé la multiplication d'échanges informels d'information entre ONA et a maintenu un dialogue ouvert et constant avec les entreprises et toutes les parties prenantes en organisant chaque année des réunions multilatérales. Ce dialogue a permis à toutes les parties en présence de mieux comprendre le contexte dans lequel le règlement est appliqué, ainsi que les exigences des autorités nationales compétentes. La Commission attache une grande importance à ce dialogue avec toutes les parties intéressées, et cherche à le développer encore davantage.

Selon les différentes sources d'information, trois principales conclusions peuvent être tirées à ce stade. En premier lieu, les difficultés d'application liées à l'absence d'une interprétation uniforme et de modalités d'application cohérentes au niveau national restent nombreuses. En deuxième lieu, les différences frappantes entre les procédures de traitement des plaintes, les délais de réponse aux passagers et la nature non contraignante ainsi que la portée des avis des

ONA sont sources d'insatisfaction pour les passagers et nuisent à l'efficacité du règlement. Enfin, la connaissance de leurs droits par les passagers ne semble pas s'être améliorée.

Si certaines insuffisances sont directement imputables au règlement, d'autres tiennent au caractère fragmentaire de la législation en matière de protection des consommateurs et aux modalités concrètes d'application de cette législation, en particulier dans des situations transfrontalières.

3.1. Absence d'une interprétation uniforme

En raison du caractère novateur de la législation sur les DPA et de l'absence de définition de certains des termes utilisés par les colégislateurs, certains articles ont fait dès le départ l'objet d'interprétations divergentes. Pour la plupart des questions abordées dans le rapport de 2007, l'interprétation fournie par les ONA et la Commission est aujourd'hui largement acceptée par les parties prenantes. Certaines autres questions n'ont plus lieu d'être à la suite de l'interprétation donnée par la CJE, mais d'autres questions se posent. Une mise à jour du document «questions-réponses» est donc nécessaire.

Le caractère exceptionnel des phénomènes naturels survenus en 2010 (le nuage de cendres volcaniques et les conditions météorologiques extrêmes) a souligné la nécessité de rappeler clairement que, lorsque la responsabilité des perturbations incombe à des tiers (fournisseurs de services aériens, gestionnaires d'aéroports, prestataires de services d'assistance en escale, voyageurs, administrations nationales, etc.), les transporteurs aériens peuvent leur réclamer une indemnisation. L'article 13 établit clairement une responsabilité partagée, le transporteur aérien effectif devant assister aux passagers mais n'étant pas tenu de prendre tous les coûts à sa charge. L'utilisation du transporteur aérien effectif comme point focal des obligations fixées par le règlement est censée garantir la bonne application du règlement, au bénéfice des passagers, tout en autorisant le partage des coûts avec toute autre personne, privée ou publique, responsable de la perturbation¹⁶.

À la lumière des principes généraux énoncés par la jurisprudence, certains autres termes du dispositif ont été suffisamment clarifiés pour ne plus faire l'objet d'interprétations divergentes, nonobstant des avis futurs de la CJE. C'est notamment le cas du droit à être réacheminé dans les meilleurs délais dans des conditions de transport comparables (article 8, paragraphe 1, point b), en cas d'annulation ou de refus d'embarquement, et du droit à être pris en charge (article 6) aux points de correspondance.

La Cour a clairement indiqué dans sa jurisprudence qu'il est nécessaire, dans l'interprétation d'une disposition du droit de l'UE, de prendre en considération non seulement son libellé mais aussi son contexte, les objectifs visés par les règles dont elle fait partie, et les motifs qui ont conduit à son adoption¹⁷. Pour les passagers, le droit qui prime est l'assurance de voyager dans des conditions comparables à celles indiquées sur leur billet, notamment en ce qui concerne les horaires. Aussi bien sur la base des objectifs politiques du règlement en ce qui concerne la réduction des désagréments pour les passagers et l'offre de conditions raisonnables de

¹⁶ Considérants 7 et 8.

¹⁷ points 41-42 de l'arrêt Sturgeon.

réacheminement¹⁸ que sur celle du raisonnement de la CJE, les dispositions conférant des droits aux passagers aériens doivent être interprétées dans un sens large¹⁹.

Selon l'article 8, les passagers ont le droit de choisir d'être réacheminés «dans des conditions de transport comparables»; cela peut être assuré par un autre mode de transport ou par un autre transporteur aérien exploitant la même liaison ou une liaison très proche, dans la même classe ou une classe similaire. Les transporteurs sont tenus d'offrir un choix à leurs passagers. Les «conditions de transport comparables» doivent être définies sur la base d'une classe identique ou analogue et non pas sur le prix du billet acquitté par le passager, car le prix d'une place dans un avion évolue en continu dans le cadre de la stratégie commerciale du constructeur, en fonction de nombreux facteurs. La preuve en est que sur un même vol, dans la même classe, des passagers assis côte à côte peuvent avoir acquitté des prix sensiblement différents pour des sièges identiques.

Les mêmes principes s'appliquent pour la prise en charge aux points de correspondance, quel que soit le point du trajet où est survenu le retard prolongé (ou le premier retard qui entraîne le retard prolongé). Le règlement doit être interprété conformément au droit primaire dans son ensemble, y compris le principe de l'égalité de traitement, qui requiert que des situations comparables ne soient pas traitées différemment²⁰. L'élément essentiel pour définir les obligations du transporteur est la relation contractuelle qui garantit aux passagers qu'ils parviendront à leur destination finale selon l'horaire prévu. Pour les passagers, un point de correspondance indiqué sur leur billet entre deux étapes de leur voyage n'a d'autre fin que de les aider à atteindre leur destination finale. Le règlement n'interdit pas pour autant aux transporteurs de choisir entre offrir eux-mêmes le service (soit par un vol direct soit par plusieurs vols en correspondance) ni de recourir aux vols d'un autre transporteur dans le cadre d'un accord entre transporteurs. C'est ce qu'indique clairement le législateur à l'article 2, point h), qui définit la destination finale et limite la responsabilité du transporteur en spécifiant que «les vols avec correspondances disponibles comme solution de remplacement ne sont pas pris en compte si l'heure d'arrivée initialement prévue est respectée».

Le législateur a, de manière cohérente, choisi la notion de destination finale pour déterminer la responsabilité du transporteur (qui peut être réduite si l'heure d'arrivée est respectée) et les droits appropriés des passagers (afin de réduire au minimum les désagréments subis). L'article 6 impose au transporteur l'obligation de prendre en charge les passagers lorsqu'il a toute raison de prévoir qu'un vol sera retardé au-delà des délais fixés dans cet article, cette obligation s'appliquant aux passagers qui se trouvent retardés à un point de correspondance vers leur destination finale. L'article 13 affirme le droit du transporteur aérien effectif (qui doit assurer la prise en charge) à demander réparation au transporteur responsable du retard, par exemple le transporteur contractuel ou le transporteur exploitant d'un vol précédent (retardé).

Si la CJE a joué un rôle clé dans la clarification de certains des points les plus controversés, la Commission n'ignore pas qu'étant donné la complexité des règles actuelles, le nombre de questions qui pourraient nécessiter une interprétation de la Cour demeure élevé.

En outre, comme indiqué au point 2.4, la crise du nuage de cendres volcaniques a souligné l'importance d'une interprétation claire. Les droits des passagers aériens doivent être analysés

¹⁸ Considérant 12.

¹⁹ point 17 de l'arrêt Wallentin-Hermann; point 45 de l'arrêt Sturgeon.

²⁰ point 95 de l'arrêt IATA.

dans leur ensemble, ce qui impose de déterminer si la législation en vigueur présente des lacunes, par exemple les questions liées aux bagages, ou si le marché a vu apparaître de nouvelles pratiques qui doivent être prises en considération. Par conséquent, sur la base de l'expérience acquise et des récents développements, la Commission considère qu'une évaluation des mesures actuelles est nécessaire et que, dans ce contexte, une coordination appropriée s'impose avec les travaux en cours pour la révision de la directive sur les voyages à forfait.

La Commission collaborera avec le réseau des ONA pour convenir d'une interprétation harmonisée et elle lancera en 2011 une analyse d'impact en vue d'évaluer la proportionnalité des mesures actuelles sur la base de l'expérience et des coûts de la réglementation pour les parties prenantes, dans le but de proposer en 2012 de nouvelles mesures, y compris de nature législative, sur les droits des passagers aériens.

3.2. Hétérogénéité de l'application dans l'UE

Le rapport de 2010 a conclu que les problèmes d'application au niveau de l'UE sont dus au fait que dans de nombreux États membres, les sanctions ne sont pas suffisamment effectives, proportionnées ni dissuasives pour que les transporteurs soient incités économiquement à se conformer au règlement. De ce fait, les différences nationales dans l'approche en matière d'application risquent de fausser la concurrence dans le transport aérien.

En 2010, la Commission a encouragé plusieurs actions conjointes d'ONA à l'encontre de transporteurs, afin de veiller au succès des mesures de correction harmonisée de toute pratique non conforme. Les ONA ont commencé à mettre en pratique de nouvelles mesures, telles que le suivi des informations publiées par les transporteurs ainsi que des lettres envoyées aux passagers afin de corriger toute information erronée, trompeuse ou incomplète. Ce travail s'appuie sur des contacts structurés avec les transporteurs lorsqu'une non-conformité est suspectée, et sur l'utilisation d'avertissements officiels afin d'encourager le respect du règlement. Ces avertissements et les actions conjointes des ONA ont amélioré l'application à l'échelon de l'UE, mais des insuffisances demeurent qui imposent d'agir.

3.2.1. Différences dans les législations et procédures nationales

Le rapport de 2010 analysait et expliquait les principales raisons qui, dans la plupart des États membres, rendent l'application trop complexe, trop lente, voire impossible en pratique. Ces divergences entre cadres juridiques, systèmes administratifs et procédures judiciaires au niveau national induisent des surcoûts et une insécurité juridique tant pour les entreprises du secteur de l'aviation, pour lesquelles le trafic transfrontalier est commercialement vital, que pour les passagers. La collaboration avec les États membres afin de déceler et surmonter les obstacles à la bonne application du règlement créés par la législation, assortie au besoin de l'ouverture de procédures d'infraction, permettra d'améliorer l'application à l'échelon de l'UE.

Le règlement 261/2004 entre dans le champ d'application du règlement (CE) n° 2006/2004 (règlement CPC)²¹, qui prévoit une action coordonnée en cas d'infraction transfrontalière portant atteinte à l'intérêt collectif des consommateurs. Toutefois, les autorités nationales n'ont jusqu'à présent pas fait usage de ces possibilités offertes par le règlement CPC. Le règlement 261/2004 prévoit la création d'organismes nationaux de contrôle qui doivent appliquer un

²¹ JO L 364 du 9.12.2004.

système de sanction national destiné aux opérateurs tant nationaux qu'étrangers effectuant des prestations sur leur territoire. Cela peut expliquer le recours limité au réseau CPC dans ce secteur. Toutes les options visant à garantir une meilleure application du règlement 261 au niveau transfrontalier devraient être étudiées.

La Commission collaborera avec les États membres afin de recenser tout ce qui, dans les législations nationales, empêche une approche uniforme concernant l'application du règlement et les sanctions en cas d'infraction, et d'y remédier; elle déterminera s'il y a lieu de les éliminer en engageant des procédures d'infraction.

3.2.2. *Absence de mandat clair et de règlement intérieur du groupe «réseau des ONA»*

L'article 16 du règlement envisage l'application au niveau national sans établir d'outil pour garantir l'indispensable approche harmonisée, cohérente et efficace à cet effet à l'échelon de l'UE. Afin de combler cette lacune, la Commission a encouragé les ONA à collaborer en formant un groupe informel (le réseau des ONA) au sein duquel ils peuvent se mettre d'accord sur des questions liées à l'application du règlement. Cette expérience a montré les avantages d'un accord entre les ONA sur une interprétation commune du règlement et d'une coordination effective des mesures d'application.

L'expérience a révélé trois obstacles principaux qui empêchent actuellement les accords conclus au sein du réseau des ONA d'être pleinement respectés: l'absence d'un mandat approprié définissant les missions de ce réseau; l'absence de membres officiellement désignés ayant la faculté de prendre des décisions au nom de leurs administrations nationales; enfin, l'absence de règlement intérieur définissant notamment les effets des décisions du réseau et leurs modalités d'adoption. Pour combler ces lacunes, il faut mettre en place des mécanismes conçus pour veiller à ce que les accords sur l'application de la législation au sein du réseau des ONA soient honorés par tous les États membres. Ce réseau des organismes de contrôle couvrira les divers règlements de l'UE sur les DPA, en adaptant les membres désignés en fonction des règlements en cause, notamment les règlements 261/2004, 1107/2006²² ou 889/2002²³.

La Commission adoptera un mandat et un règlement intérieur pour le réseau existant des ONA (qui couvrira tous les règlements relatifs aux DPA) afin d'améliorer la coordination au niveau approprié et de faciliter l'adoption de décisions communes pertinentes sur l'interprétation et l'application du règlement, y compris afin de clarifier encore davantage la notion de «circonstances extraordinaires» et de droit à une prise en charge raisonnable et proportionnée.

3.2.3. *Communication insuffisante d'informations de la part des transporteurs sur leurs procédures pour se conformer au règlement*

Les transporteurs ne sont pas tenus, ni en droit de l'UE ni en droits nationaux, de disposer d'un plan d'urgence certifié en relation avec les DPA. Cela signifie qu'un ONA doit être extrêmement volontariste et se fonder, pour juger de la façon dont chaque transporteur interprète et remplit ses obligations au titre du règlement, sur des informations obtenues auprès de sources indirectes. L'absence d'obligation d'informer les ONA au préalable des

²² JO L 204 du 26.7.2006, p. 1.

²³ JO L 140 du 30.5.2002, p. 2.

procédures en place pour se conformer au règlement complique inutilement la tâche des ONA en matière de prévention des pratiques déloyales. Pour y remédier, une meilleure coordination au niveau national entre l'autorité d'octroi des licences et l'ONA, et une coopération accrue avec les parties prenantes, pourraient donner de bons résultats. Un groupe d'experts sera mis en place afin de rendre des avis à la Commission sur l'ensemble de la législation relative aux DPA.

La Commission entend:

- encourager une meilleure coordination au niveau national entre l'autorité qui délivre le permis d'exploitation et l'ONA, en vue de renforcer les mesures d'application, et entre les différents organismes nationaux désignés en qualité d'ONA, afin d'intensifier les échanges d'informations sur le respect du règlement par les transporteurs;
- structurer ses contacts avec toutes les parties prenantes, par la création d'un groupe consultatif sur les droits des passagers aériens, qui reflétera les points de vue des entreprises et des passagers sur toutes les questions liées aux DPA.

3.2.4. *Absence de données intégrées, d'obligation de rapport et d'un recueil de la jurisprudence*

Le rapport de 2010 a souligné qu'une meilleure coordination, au niveau de l'UE, de toutes les données disponibles au niveau national et de l'UE pourrait améliorer la cohérence de l'application. Cela pourrait se faire par un accord au sein du réseau des ONA sur des définitions et des catégories communes de données à partager; lorsque les informations échangées comprennent des données à caractère personnel, la directive 95/46²⁴ s'applique. Actuellement, il n'existe pas de compilation des décisions de justice nationales concernant l'application du règlement. Cela fait obstacle à l'harmonisation de l'interprétation, même à l'intérieur d'un seul pays. Une application plus harmonisée du règlement par les ONA et les juridictions nationales pourrait être obtenue en compilant et publiant les arrêts pertinents des tribunaux nationaux et de l'UE. Enfin, les ONA ne font pas publiquement rapport sur les sanctions et les autres mesures prises pour veiller au respect du règlement, pas plus qu'ils, ni les entreprises, ne communiquent les performances globales des opérateurs en matière de respect du règlement. La publication des sanctions prises et des performances des transporteurs améliorerait la transparence et contribuerait à assurer une application adéquate du règlement et à promouvoir des conditions de concurrence équitables pour tous les transporteurs.

La Commission entend:

- encourager les ONA à faire usage d'outils efficaces d'échange d'informations, y compris sur les décisions administratives et judiciaires nationales pertinentes, à s'efforcer de mieux coordonner les bases de données et à faire davantage rapport sur l'application du règlement;
- à promouvoir l'application des mêmes règles pour tous les opérateurs dans l'ensemble de l'Union, notamment en encourageant la publication des sanctions prononcées et/ou des performances globales des opérateurs en matière de respect du règlement.

²⁴ JO L 281 du 23.11.1995, p.31.

3.3. Harmonisation et accessibilité insuffisantes des procédures de traitement des plaintes et des voies de recours

L'article 16 assigne une double mission aux ONA: l'application du règlement en recourant à des mécanismes de sanction en cas de manquements, et le traitement des plaintes déposées par des passagers. Le règlement laisse une complète liberté aux États membres quant au choix de la nature de l'organisme chargé de cette seconde mission, qui ne doit pas nécessairement être le même que celui chargé de l'application. Le règlement ne contient pas de définition du traitement des plaintes, pas plus qu'il ne désigne un ONA spécifique compétent pour le traitement des plaintes. Du point de vue des passagers, trois critiques essentielles sont formulées: en premier lieu, les délais actuels de réponse des transporteurs et des ONA sont trop longs; en deuxième lieu, les ONA rendent des avis non contraignants que les transporteurs ne sont pas tenus de respecter et que les tribunaux nationaux ne reconnaissent pas toujours, notamment lorsqu'ils émanent d'ONA d'autres États membres; en troisième et dernier lieu, les ONA n'assurent pas toujours la liaison entre les passagers et les transporteurs. Les principaux points en suspens sont les suivants:

3.3.1. Divergences sur le rôle des ONA et la portée de leurs avis

Différents modèles de traitement des plaintes ont été développés depuis 2005 et ont été exposés en détail dans le rapport de 2010. Le rôle des ONA, la portée de leurs avis et les délais de traitement des plaintes varient donc encore considérablement d'un État membre à l'autre. Si l'on considère l'esprit du règlement, le traitement des plaintes doit fournir aux passagers une réponse utile sur leurs droits spécifiques dans un délai raisonnable, et non pas seulement une information sur la mesure dans laquelle le transporteur respecte ou non la législation et sur les sanctions possibles. Plusieurs ONA reconnaissent une augmentation du nombre de plaintes de passagers au cours des dernières années. Cela est un signe encourageant d'une meilleure connaissance de leurs droits par les passagers aériens, mais par ailleurs les structures actuelles des ONA ne permettent peut-être pas de traiter ce nombre accru de plaintes dans un délai raisonnable. La collaboration avec les États membres afin de recenser les insuffisances de leurs organismes et procédures de traitement des plaintes, et d'y remédier, tout en assurant la communication nécessaire avec l'autorité de contrôle, pourrait permettre d'améliorer l'efficacité et d'harmoniser davantage le traitement des plaintes à l'échelon de l'UE. En second lieu, des voies de recours privé efficaces au niveau national et de l'UE, par exemple par la mise en place d'organes d'arbitrage ou de médiation qui pourraient aider les passagers à obtenir rapidement et à peu de frais une décision contraignante de réparation, contribueront à améliorer l'application du règlement et la satisfaction des passagers.

La Commission entend:

- collaborer avec les États membres pour recenser les insuffisances de leurs organismes et procédures actuels de traitement des plaintes au niveau national, et y remédier, afin de parvenir dans toute l'UE à un traitement des plaintes plus efficace, plus rapide et plus cohérent tout en assurant la communication indispensable entre les organismes de contrôle et ceux chargés du traitement des plaintes.
- veiller à bien coordonner la révision des mesures actuelles ou futures de l'UE sur l'application et les recours, telles que celles sur les mécanismes alternatifs de résolution des litiges ou les recours collectifs de consommateurs.

3.3.2. *L'ONA compétent pour le traitement d'une plainte; délais raisonnables*

Les deux accords volontaires sur le traitement des plaintes ne sont actuellement pas pleinement respectés par toutes les parties. Selon les rapports du CEC et des organisations de consommateurs, il est difficile, avec certains transporteurs aériens, de savoir comment déposer une plainte. Les délais sur lesquels un passager peut tabler avant l'obtention d'un avis définitif de la part de l'ONA varient actuellement, en gros, de 4 à 18 mois, qui s'ajoutent au délai de réponse du transporteur. Actuellement, pour deux incidents similaires concernant le même billet de retour avec le même transporteur (par exemple l'absence de prise en charge lors de deux retards importants, un sur le vol aller et l'autre sur le vol retour), les passagers doivent déposer une plainte auprès de deux ONA différents, accomplir deux procédures différentes avec des délais différents, et obtiennent deux types d'avis différents, l'un pouvant par exemple quantifier les droits spécifiques du passager et l'autre concernant le degré de conformité au règlement. Un engagement politique plus fort des États membres sur le respect des délais fixés dans les accords volontaires et sur les efforts en vue d'une approche plus cohérente permettrait d'améliorer la situation.

Ces écarts d'un État membre à l'autre, qui prédominent encore dans toute l'UE, sont source de mécontentement pour les passagers en raison du déséquilibre entre leurs attentes envers les ONA et ce que ces organismes peuvent réellement accomplir dans le cadre de leurs propres procédures nationales. Les questions linguistiques représentent un obstacle supplémentaire. Elles se posent d'autant plus que le transport aérien est essentiellement transfrontalier et que l'ONA compétent pour le traitement d'une plainte et celui de l'État où a eu lieu l'incident. L'expérience montre que parfois, en raison de liens étroits avec un autre lieu du voyage en cause, les passagers préfèrent avoir le choix de l'ONA compétent (ce qui est le cas pour les juridictions compétentes²⁵). La possibilité d'offrir aux passagers de choisir l'ONA compétent pour le traitement de leurs plaintes pourrait être étudiée, car cela faciliterait non seulement les éventuelles actions en justice par les passagers mais aussi le suivi des décisions de l'ONA par le tribunal compétent du même pays.

La Commission entend:

- promouvoir un traitement plus uniforme et plus rapide des plaintes, notamment en soumettant au réseau des ONA un projet de formulaire normalisé de demande d'information auprès des transporteurs et une proposition concernant l'ONA compétent;

²⁵ Affaire C-204/08, Rehder, points 43 et 45.

- collaborer avec le futur groupe consultatif sur les DPA afin d'encourager les transporteurs aériens à fixer des délais précis et raisonnables pour le traitement des plaintes de passagers.

3.4. Information insuffisante des passagers

Les passagers doivent être correctement informés afin d'être en mesure de déterminer si leurs droits ont été respectés et de savoir à qui s'adresser s'ils ne sont pas satisfaits. La fourniture aux passagers d'informations inexactes ou trompeuses dans les termes et conditions contractuels, les données générales des déclarations publiques et à la presse et les renseignements spécifiques communiqués dans les réponses aux plaintes de passagers, constitue un manquement grave qu'il y a lieu de poursuivre dans tous les cas, même en l'absence de plaintes. Une réaction immédiate des ONA est essentielle. On observe encore des disparités lorsqu'un transporteur aérien doit communiquer aux passagers, conformément à l'article 14, paragraphe 2, des informations sur les causes de l'interruption de leur voyage. Un encouragement de la part des ONA pour que les transporteurs utilisent davantage les nouvelles technologies (SMS, internet et sites de réseautage social) afin de communiquer rapidement avec les passagers concernés peut contribuer à réduire au minimum les désagréments pour les passagers et les coûts pour les transporteurs.

Des données quantitatives fiables constituent un outil précieux pour les opérateurs, les consommateurs et les décideurs. Le règlement serait plus efficace si les transporteurs fournissaient davantage d'informations aux ONA, qui pourraient alors publier plus de données sur des aspects tels que la ponctualité, le nombre de vols perturbés et les mesures appliquées en matière de DPA, dans le plein respect de la directive 95/46/CE. Cela renforcerait également la concurrence entre les transporteurs sur la base des normes de prise en charge des clients, et accroîtrait le flux général d'informations destinées au public, ce qui contribuerait à assurer l'application de règles du jeu identiques pour tous les transporteurs.

La Commission collaborera avec le réseau des ONA et le groupe consultatif sur les DPA pour encourager les transporteurs aériens et les autres opérateurs concernés à faire régulièrement rapport aux ONA sur les données concernant l'application du règlement, en vue de leur publication.

Le nombre de plaintes de passagers lorsqu'un transporteur manque à ses obligations en cas d'incident demeure faible²⁶, ce qui dénote, notamment, une certaine méconnaissance de leurs droits chez les passagers. En 2010, la Commission a lancé une campagne d'information dans toute l'Europe afin de sensibiliser davantage les citoyens. D'autres mesures mises en œuvre par les ONA, les associations de consommateurs ou des services liés à la Commission, tels que le réseau CEC, peuvent faire mieux connaître aux passagers l'étendue de leurs droits et les modalités de leur exercice. Dans le cadre de cette approche transmodale des droits des passagers, la Commission continuera à rechercher le soutien des parties prenantes afin de transformer progressivement les nœuds de transport, notamment les aéroports, en des lieux où les particuliers peuvent accéder facilement à des informations sur les droits que leur confère la législation de l'UE, en particulier lorsqu'ils voyagent dans l'UE.

²⁶ Moins de 7% selon l'Eurabaronomètre de 2009.

La Commission fera mieux connaître leurs droits aux passagers, par une communication multiforme, telle qu'une campagne d'information sur les droits des passagers, ainsi que par l'intermédiaire des réseaux de consommateurs existants, comme les CEC, et en coordination avec le réseau des ONA.

4. CONCLUSIONS ET ACTIONS FUTURES

Malgré les progrès accomplis depuis 2007, la Commission considère que des mesures doivent être prises dans trois domaines pour améliorer l'application du règlement: l'harmonisation effective de l'application des droits des passagers dans l'UE, la facilitation de leur exercice dans la pratique et la sensibilisation à l'existence de ces droits.

Dans le présent rapport, la Commission a défini 12 actions en vue de surmonter les obstacles auxquels se heurtent encore les passagers et les entreprises dans l'application et l'exercice des droits prévus par le règlement. À court terme, ces actions s'appuient sur les mécanismes et procédures déjà en place, en améliorant leurs structures et les utilisant au mieux. À moyen terme, la Commission va effectuer une évaluation de l'impact du règlement actuel et de différents scénarios d'amélioration de la protection des DPA et de prise en compte de l'évolution des réalités socio-économiques. Cela devrait lui permettre d'annoncer en 2012 les nouvelles mesures, y compris de nature législative, qu'elle juge nécessaires.

Ainsi, la Commission²⁷:

- (1) collaborera avec les États membres concernés afin de recenser tout ce qui, dans les législations nationales, empêche une approche uniforme concernant l'application et l'exécution du règlement, et d'y remédier; elle déterminera s'il y a lieu de les éliminer en engageant des procédures d'infraction;
- (2) adoptera un mandat et un règlement intérieur pour le réseau existant des ONA (qui couvrira tous les règlements relatifs aux DPA) afin d'améliorer la coordination au niveau approprié et de faciliter l'adoption de décisions communes pertinentes sur l'interprétation et l'application du règlement, y compris afin de clarifier encore davantage la notion de «circonstances extraordinaires» et de droit à une prise en charge raisonnable et proportionnée;
- (3) encouragera une meilleure coordination au niveau national entre l'autorité qui délivre le permis d'exploitation et l'ONA, en vue de renforcer les mesures d'application, et entre les différents organismes nationaux désignés en qualité d'ONA, afin d'intensifier les échanges d'informations sur le respect du règlement par les transporteurs;
- (4) structurer ses contacts avec toutes les parties prenantes, par la création d'un groupe consultatif sur les droits des passagers aériens, qui reflétera les points de vue des entreprises et des passagers sur toutes les questions liées aux DPA et collaborer avec le futur groupe consultatif sur les DPA afin d'encourager les transporteurs aériens à fixer des délais précis et raisonnables pour le traitement des plaintes de passagers;

²⁷ Ces conclusions reproduisent les encadrés précédents dans le texte.

- (5) encourager les ONA à faire usage d'outils efficaces d'échange d'informations, y compris sur les décisions administratives et judiciaires, à s'efforcer de mieux coordonner les bases de données et à faire davantage rapport sur l'application du règlement;
- (6) promouvoir l'application des mêmes règles pour tous les opérateurs dans l'ensemble de l'Union, notamment en encourageant la publication des sanctions prononcées et/ou des performances globales des opérateurs en matière de respect du règlement;
- (7) collaborer avec les États membres pour recenser les insuffisances de leurs organismes et procédures actuels de traitement des plaintes au niveau national, et y remédier, afin de parvenir dans toute l'UE à un traitement des plaintes plus efficace, plus rapide et plus cohérent tout en assurant la communication indispensable entre les organismes chargés de l'application et ceux chargés du traitement des plaintes.
- (8) veiller à bien coordonner la législation des droits des passagers avec la révision des mesures actuelles ou futures de l'UE sur l'application et les recours, telles que celles sur les mécanismes alternatifs de résolution des litiges ou les recours collectifs de consommateurs;
- (9) promouvoir un traitement uniforme et plus rapide des plaintes, notamment en soumettant au réseau des ONA un projet de formulaire normalisé de demande d'information auprès des transporteurs et une proposition concernant l'ONA compétent;
- (10) collaborer avec le réseau des ONA et le groupe consultatif sur les DPA pour encourager les transporteurs aériens et les autres opérateurs concernés à faire régulièrement rapport aux ONA sur les données concernant l'application du règlement;
- (11) faire mieux connaître leurs droits aux passagers, par une communication multiforme, telle qu'une campagne d'information sur les droits des passagers, et en ayant recours aux réseaux de consommateurs existants, comme les centres européens de consommateurs;
- (12) lancer en 2011 une analyse d'impact afin d'évaluer la proportionnalité des mesures actuelles à la lumière de l'expérience acquise et les coûts du règlement pour les parties prenantes, en vue de proposer en 2012 de nouvelles mesures, y compris législatives, sur les droits des passagers aériens, en coordination avec la révision de la directive sur les voyages à forfait (90/314/CEE).