



Bruxelles, le 18.3.2013  
COM(2013) 129 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**LA PROTECTION DES PASSAGERS EN CAS D'INSOLVABILITÉ D'UNE  
COMPAGNIE AÉRIENNE**

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	État actuel.....	4
2.1.	Cas d'insolvabilité de compagnies aériennes dans l'UE.....	4
2.2.	Répercussions sur les passagers.....	5
2.3.	Règles de l'UE existantes en matière de protection des passagers.....	6
2.4.	Solutions partielles et voies de recours existantes.....	6
2.5.	Limites actuelles de la protection des passagers.....	7
3.	La voie à suivre.....	8
3.1.	Applicabilité des droits des passagers en cas d'insolvabilité d'une compagnie aérienne et suivi financier.....	8
3.2.	Mesures relatives aux passagers.....	10
3.3.	Tarifs de sauvetage.....	11
4.	Conclusions.....	11

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**LA PROTECTION DES PASSAGERS EN CAS D'INSOLVABILITÉ D'UNE  
COMPAGNIE AÉRIENNE**

**1. INTRODUCTION**

1. Le marché unique du transport aérien a permis aux consommateurs de bénéficier d'avantages considérables, parmi lesquels une plus grande variété de services aériens (développement des compagnies à bas prix, mise en place de nouvelles liaisons) et une palette de prix plus large grâce au renforcement de la concurrence. Celle-ci intensifie toutefois la pression exercée sur les compagnies aériennes qui ne sont pas gérées efficacement ou qui ne répondent pas suffisamment à la demande de la clientèle, les tensions étant manifestes lorsque la demande baisse et que les prix augmentent. La concurrence s'est accrue parallèlement à une augmentation du nombre de défaillances de compagnies aériennes: 105 exploitants européens de lignes régulières sont devenus insolubles entre l'année 2000 et le premier semestre de 2012<sup>1</sup>. Ces cas d'insolvabilité n'ont eu que peu d'impact lorsqu'ils concernaient des petites compagnies aériennes offrant un nombre relativement limité de sièges, mais ils ont entraîné des perturbations majeures pour les passagers lorsqu'il s'agissait de compagnies aériennes plus grandes, telles que Spanair, Malév et WindJet. Les passagers qui étaient partis ou sur le point de partir lorsque leur transporteur est devenu insoluble risquaient de se retrouver sans assistance. Ces défaillances sont plus gênantes pour les passagers qui sont bloqués loin de chez eux, surtout dans les endroits où l'offre d'autres services est inexistante ou limitée. Cette problématique a donc retenu l'attention du public et du monde politique.
2. Contrairement à d'autres services ou modes de transport, les billets d'avion sont souvent achetés plusieurs mois avant la date du vol. Pour garantir l'occupation des sièges le plus rapidement possible, les transporteurs aériens incitent les passagers à acheter en appliquant des tarifs progressifs: plus un billet est acheté à l'avance, moins il est cher. Les passagers sont dès lors plus exposés au risque d'insolvabilité d'un transporteur aérien.
3. La situation des passagers dont le transporteur aérien est déclaré insoluble varie en fonction du type de billet acheté, la différence la plus marquée concernant les billets achetés seuls (vol sec) et les billets achetés dans le cadre d'un forfait. Les passagers qui achètent un forfait couvert par la directive sur les voyages à forfait<sup>2</sup> jouissent déjà de mesures de protection. En effet, en cas d'insolvabilité d'un transporteur aérien sous contrat, et conformément à ladite directive, les organisateurs sont tenus de rembourser le consommateur ou de prendre d'autres dispositions pour assurer le vol et de fournir une assistance temporaire (hôtel/rafraîchissements, par exemple).

---

<sup>1</sup> Ce chiffre comprend les suppressions gérées d'activités, les acquisitions et les consolidations, qui peuvent n'avoir que peu ou pas de répercussions sur les passagers, comme ce fut le cas avec BMI en 2012.

<sup>2</sup> Directive 90/314/CEE du Conseil du 13 juin 1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (JO L 158 du 23.6.1990, p. 59).

4. Conformément au règlement (CE) n° 1008/2008<sup>3</sup>, qui régit l'octroi des licences aux transporteurs aériens européens, les États membres sont tenus de prendre des mesures s'ils ne sont pas satisfaits de l'adéquation des fonds propres d'un transporteur aérien auquel ils ont octroyé une licence. Toutefois, le cadre juridique actuel de l'UE n'établit aucune exigence de protection directe des passagers ayant réservé un vol sec en cas d'insolvabilité, ceux-ci devant généralement prendre leurs propres dispositions en la matière.
5. Le règlement (CE) n° 1346/2000, qui régit les procédures d'insolvabilité transfrontalières, autorise les passagers résidant dans un autre État membre que celui ayant octroyé une licence à la compagnie insolvable à introduire des demandes de remboursement ou des demandes en dommages-intérêts dans le cadre de procédures étrangères d'insolvabilité. Toutefois, même si la réclamation d'un passager aboutit, ce qui n'est pas certain, ce dernier devrait immanquablement attendre la réception du paiement et donc pourvoir à ses propres dépenses dans l'intervalle.
6. Il est établi que les passagers, même ceux couverts par la directive sur les voyages à forfait, sont trop peu sensibilisés aux mesures de protection dont ils peuvent se prévaloir. Selon une étude réalisée pour le compte de la direction générale de la justice de la Commission européenne<sup>4</sup> afin d'appuyer les révisions potentielles de ladite directive, 66 % des personnes interrogées ne savaient pas si elles bénéficiaient d'une protection en cas d'insolvabilité du transporteur aérien assurant un vol sur lequel elles étaient enregistrées. Étant donné que les passagers ne sont pas suffisamment informés des risques auxquels ils sont exposés et qu'ils ne peuvent pas prendre les mesures nécessaires pour s'en prémunir, il existe une défaillance du marché.
7. Dans ce contexte, il importe de renforcer la protection des passagers, et notamment ceux ayant réservé un vol sec. Cette question pourrait trouver une solution rapide en ayant recours de manière plus efficace à la législation en vigueur et en évitant donc de nouvelles mesures législatives. À cette fin, le présent document dresse un bilan de la situation actuelle et examine les mesures qui pourraient être efficacement mises en œuvre par la Commission vis-à-vis des autorités nationales compétentes et des parties prenantes.

## **2. ÉTAT ACTUEL**

### **2.1. Cas d'insolvabilité de compagnies aériennes dans l'UE**

8. Entre 2000 et 2010, 96 transporteurs aériens réguliers<sup>5</sup> sont devenus insolubles. La fréquence à laquelle des compagnies aériennes ont mis fin à leurs activités a varié pendant cette période, sans suivre de modèle particulier: le maximum a été atteint en 2004 et 2008 avec 14 transporteurs aériens devenus insolubles, tandis que 3 transporteurs seulement ont connu des défaillances en 2000 et en 2007. En revanche, seul 1 grand transporteur aérien régulier<sup>6</sup> a mis fin à ses activités en 2011,

---

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte).

<sup>4</sup> RPA, LE et Yougov, 2010. Annexe 2, analyse d'impact, DG Justice, «Enhanced insolvency protection for consumers purchasing airline tickets – a survey».

<sup>5</sup> Steer Davies Gleave, «Passenger protection in the event of airline insolvency», rapport final, mars 2011.

<sup>6</sup> Viking Hellas.

chiffre qui est passé à 8<sup>7</sup> en 2012. Il existe un lien entre la répartition des cas d'insolvabilité et la taille des marchés de l'aviation des États membres. En effet, le plus grand nombre de cas d'insolvabilité concernent des transporteurs immatriculés au Royaume-Uni et en Espagne (soit les premier et troisième plus grands marchés de l'UE, mesurés en termes de nombre de passagers). Cela ne peut toutefois que démontrer une politique d'intervention active dans ces États membres.

## 2.2. Répercussions sur les passagers

9. D'après les estimations, un total de 1,4 à 2,2 millions de passagers ont subi l'insolvabilité d'une compagnie aérienne entre 2000 et 2010<sup>8</sup>, et 12 % d'entre eux ont été bloqués loin de chez eux. La proportion de passagers bloqués est faible par rapport au nombre total de passagers ayant réservé un voyage mais n'ayant pas pu partir, bien que, là encore, les chiffres soient variables et plus élevés dans certains cas spécifiques (Air Madrid, par exemple). Malgré tout, le nombre de passagers victimes d'un cas d'insolvabilité n'a jamais dépassé plus de 500 000 par an<sup>9</sup>. Le nombre le plus élevé de défaillances, en termes de passagers, a été enregistré en 2004, mais, même là, il ne représentait que 0,17 % de l'ensemble des voyageurs de l'UE pour cette année<sup>10</sup>.
10. Selon les estimations, entre 2011 et 2020, environ 0,07 % de tous les passagers ayant réservé un vol sec seront victimes d'un cas d'insolvabilité d'un transporteur aérien<sup>11</sup>. Ce pourcentage variera d'une année à l'autre, mais il devrait augmenter en raison de la croissance du trafic et du fait que, de nos jours, les transporteurs aériens sont moins nombreux mais de plus grande taille, l'insolvabilité de l'un d'entre eux ayant donc des répercussions plus importantes. Selon les estimations, le nombre moyen de passagers concernés devrait passer de 325 000 en 2011 à 480 000 d'ici à 2020. Sur la base de statistiques passées, on estime que près de 12 % d'entre eux seront bloqués loin de chez eux.
11. Alors que la proportion globale de passagers concernés est faible, l'impact d'un cas d'insolvabilité sur les personnes peut être significatif. Outre les désagréments occasionnés par l'interruption de l'activité à proprement parler, les passagers peuvent devoir supporter un certain nombre de coûts non récupérables:
  - lorsqu'il est mis fin aux activités d'une compagnie avant le départ initial, les passagers doivent choisir entre réorganiser leur voyage ou y renoncer. S'ils optent pour la réorganisation, ils doivent supporter les frais de la solution de substitution qui, réservée à court terme, sera sans doute plus chère. S'il n'est pas possible d'organiser une alternative de voyage ou si le passager refuse cette possibilité, il peut se voir refuser le remboursement de tout élément non remboursable du voyage (comme l'hébergement ou la location de voiture);
  - lorsqu'il est mis fin aux activités d'une compagnie et que des passagers sont bloqués loin de chez eux, ils devront généralement organiser leur propre alternative de voyage. Dans ce cas également, la réservation se fera à brève échéance et sera probablement beaucoup plus chère que le coût du billet original. Les contraintes de capacité peuvent également entraîner un retard,

<sup>7</sup> BMI, Cirrus Airlines, Spanair, Malév, Cimber Sterling, Skyways, Air Finland et Windjet.

<sup>8</sup> Scénario intermédiaire: 1,8 million, soit 0,07 % de tous les vols secs allers-retours.

<sup>9</sup> Près de 777 millions de passagers ont été transportés par voie aérienne en 2011 dans l'UE-27. Source: Eurostat.

<sup>10</sup> Rapport de Steer Davies Gleave, p. 41 à 44.

<sup>11</sup> Rapport de Steer Davies Gleave, p. 41.

avec pour conséquence que les passagers concernés devront supporter des coûts d'assistance et seront mutuellement en concurrence pour obtenir ce type de services. Faute d'informations disponibles, ils risquent de ne pas être en mesure de prendre de telles dispositions sur le plan économique.

12. Entre 2000 et 2012, les coûts immédiats encourus par les passagers bloqués à la suite d'un cas d'insolvabilité d'une compagnie ont atteint leur plus haut niveau, soit en moyenne plus de 796 euros<sup>12</sup>. Ces coûts variaient selon la distance et le transporteur concerné. Ainsi, les passagers bloqués qui devaient voyager avec un transporteur court-courrier à bas prix ont dû supporter un coût moyen de 335 euros<sup>13</sup>.

### **2.3. Règles de l'UE existantes en matière de protection des passagers**

13. Historiquement, le problème de la protection des passagers s'est manifesté des deux manières suivantes:

- ni les transporteurs aériens ni les autorités compétentes n'étaient en mesure de garantir, de manière suffisante et à l'avance, que les mesures nécessaires étaient en place pour réacheminer les passagers ayant réservé un vol sec et les assister dans l'intervalle afin de respecter leurs autres droits (par exemple, informations, assistance, et remboursement);
- le transporteur défaillant ne respectait pas les droits des passagers prévus par le règlement (CE) n° 261/2004, notamment en ce qui concerne le réacheminement des passagers bloqués et la fourniture d'une assistance (par exemple, hébergement), avec pour conséquence que les passagers concernés devaient se débrouiller seuls.

### **2.4. Solutions partielles et voies de recours existantes**

14. Les États membres ont eu recours à différents instruments financiers (par exemple, fonds de réserve, régimes d'assurance et garanties bancaires) pour mettre en œuvre les obligations qui leur incombent en vertu de la directive sur les voyages à forfait. Certains d'entre eux ont cherché une solution individuelle à la question des vols secs en élargissant aux passagers ayant réservé ce type de vol la couverture prévue par leurs modalités au titre de ladite directive. Au Danemark, le Rejsegarantifonden, fonds qui fournit une protection en application de la directive sur les voyages à forfait, a été modifié le 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour offrir aux passagers la possibilité de jouir d'une protection pour tous les vols effectués au départ du Danemark et assurés par des transporteurs établis dans cet État membre.
15. La police d'assurance «Scheduled Airline Failure Insurance (SAFI, assurance en cas de défaillance d'une compagnie aérienne régulière) permet aux passagers ayant réservé un vol sec dans certains États (comme le Royaume-Uni et l'Irlande<sup>14</sup>) de s'assurer contre une partie des coûts encourus en cas d'insolvabilité d'un transporteur aérien. Cette police est disponible sur une base individuelle et est parfois incluse

---

<sup>12</sup> Ces coûts sont une moyenne effectuée selon une estimation des coûts encourus par des passagers immobilisés et titulaires d'une réservation. Il est à noter que cette moyenne est considérablement accrue par les coûts élevés encourus par les nombreux passagers immobilisés en Amérique latine à la suite de la défaillance de la compagnie Air Madrid.

<sup>13</sup> Rapport de Steer Davies Gleave, p. 46 à 52. Voir tableau au paragraphe 14 pour la composition des coûts.

<sup>14</sup> Alors que le Royaume-Uni et l'Irlande constituent les plus grands marchés, la SAFI détient une part de marché importante en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède et en République tchèque. Pour la période 2000-2010, la SAFI coûtait de 3 à 5 euros par billet et couvrait 2 % des passagers victimes d'un cas d'insolvabilité d'une compagnie aérienne.

dans les services généraux d'assurance voyage. La SAFI couvre les frais de réacheminement lorsqu'un passager est bloqué loin de chez lui ou assure le remboursement du prix du billet original lorsqu'un passager ne peut pas le recouvrer. La SAFI ne couvre généralement pas le coût d'achat d'un autre billet auprès d'un autre transporteur si le passager n'a pas encore entamé son voyage, ni les coûts supplémentaires encourus en raison d'un retard ni d'autres frais non remboursables tels que la location d'une voiture. La couverture n'est généralement pas disponible pour un transporteur dont les difficultés financières sont connues et elle peut être retirée du marché moyennant un préavis très court. Malgré cela, le secteur de l'assurance estime qu'il reste de la marge pour un recours accru aux produits d'assurance tels que la SAFI<sup>15</sup>.

16. Les paiements des billets achetés par l'intermédiaire d'agents de voyages accrédités auprès de l'IATA sont d'abord bloqués au sein d'un mécanisme central de paiement, à savoir le plan de règlement bancaire (BSP: «Billing Settlement Plan»), avant d'être transmis à la compagnie aérienne (la transmission se fait généralement tous les mois mais ce délai peut être plus court). Si une compagnie aérienne participant au BSP devient insolvable, l'IATA peut, sur une base volontaire, rembourser les passagers dont les paiements n'ont pas encore été transmis à la compagnie aérienne. Cette protection est limitée et ne s'applique qu'aux passagers ayant réservé dans le délai de paiement, à savoir 30 jours maximum avant le vol. Les passagers ayant effectué une réservation par l'intermédiaire d'un agent de voyages accrédité auprès de l'IATA dans un délai plus long ne pourront pas être remboursés puisque leur argent ne sera plus disponible au sein du BSP<sup>16</sup>.
17. Dans certains États membres, lorsque les consommateurs paient leurs achats par carte de crédit (et certaines cartes de débit), ils peuvent demander un remboursement auprès du fournisseur de cartes en cas d'insolvabilité du prestataire de service. Toutefois, le remboursement est généralement limité au coût du billet original et, dans certains cas, soumis à un montant plancher<sup>17</sup>.
18. Enfin, dans certains cas, une assistance est fournie par d'autres compagnies aériennes qui acceptent de proposer des «tarifs de sauvetage pour une somme modique.

## **2.5. Limites actuelles de la protection des passagers**

19. Environ 76 % des passagers ayant réservé un vol sec et victimes d'un cas d'insolvabilité entre 2000 et 2010 ne bénéficiaient d'aucune autre forme de protection que celle prévue par le règlement (CE) n° 261/2004. Celui-ci n'est entré en vigueur qu'en 2005 et, dans la pratique et jusqu'à récemment, n'a été que très rarement appliqué dans des situations d'insolvabilité.
20. Les passagers ont, pour la majorité, dû demander un remboursement de leur billet original en tant que créanciers du transporteur aérien défaillant en ayant recours aux procédures nationales en matière d'insolvabilité, et ont à cet égard rencontré un succès d'ampleur variable. Pour les autres, 14 % ont pu introduire une demande de remboursement auprès de leur fournisseur de carte de crédit, et 8 %, qui avaient acheté leur billet par l'intermédiaire d'un agent de voyages accrédité auprès de

---

<sup>15</sup> Étude externe, atelier des parties prenantes, 30 mars 2011, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011\\_30\\_03\\_minutes.pdf](http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf)

<sup>16</sup> La teneur des discussions sur les points forts et les lacunes du BSP peut être consultée sur le site web de la DG MOVE: [http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011\\_30\\_03\\_minutes.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf)

<sup>17</sup> Au Royaume-Uni, cela concerne les achats de plus de 125 euros (100 livres).

l'IATA, ont également pu obtenir un remboursement. Seuls 2 % des passagers bénéficiaient d'une protection supplémentaire telle que la SAFI.

21. Pour ce qui est des autres coûts, l'ensemble des passagers, à l'exception des titulaires d'une police SAFI, ne peuvent prétendre qu'au remboursement du coût du billet original. Cependant, d'après les estimations, même les passagers pouvant obtenir le remboursement total de leur billet ne sont en mesure de récupérer que 60 à 70 % de leurs éventuels frais de voyage en avion s'ils décident de faire une nouvelle réservation, puisque le surcoût de cette dernière n'est pas couvert. Les passagers bloqués et titulaires d'une police SAFI ont récupéré la plupart de leurs frais mais ce ne fut pas le cas des passagers couverts par un autre régime. Une assistance directe aux passagers n'a été fournie par les autorités nationales que dans un nombre très limité de cas.

### **3. LA VOIE À SUIVRE**

22. Début 2012, suite à la suspension des activités de Spanair et de Malév<sup>18</sup>, l'Espagne et la Hongrie ont adopté une approche volontariste au niveau national, qui a permis de gérer ces cas d'insolvabilité de manière plus efficace que dans d'autres situations similaires. Alors que le vécu des passagers a inévitablement varié, il semblerait dans l'ensemble que les passagers concernés étaient mieux informés, qu'ils ont été réacheminés plus rapidement et qu'ils ont reçu une assistance plus immédiate.

23. Afin de recenser les mesures spécifiques qui seraient susceptibles d'atténuer l'impact d'un cas d'insolvabilité d'une compagnie aérienne, la Commission a écrit aux États membres le 17 avril 2012 et leur a demandé de lui transmettre des informations sur l'approche qu'ils adoptaient à cette fin. Les conclusions de cet exercice sont présentées ci-dessous.

#### **3.1. Applicabilité des droits des passagers en cas d'insolvabilité d'une compagnie aérienne et suivi financier**

24. De l'avis général, l'issue la plus souhaitable pour un passager est que le transporteur aérien soit en mesure de poursuivre ses activités sans que le passager ne doive se soucier des aspects financiers.

25. Les droits des passagers prévus par le règlement (CE) n° 261/2004, notamment en ce qui concerne l'assistance, le réacheminement et l'indemnisation, s'appliquent dès la vente d'un billet et ne sont pas altérés par la situation financière d'une compagnie aérienne. Les autorités de régulation des États membres sont tenues de faire pleinement usage des pouvoirs dont elles disposent en vertu de la législation de l'UE pour veiller à ce que les transporteurs aériens prennent les mesures nécessaires à cet égard. Le règlement (CE) n° 1008/2008 confère à ces autorités des pouvoirs en rapport avec la capacité financière des compagnies aériennes afin de s'assurer que ces dernières seront en mesure de remplir leurs obligations en vertu de l'acquis en matière de protection des consommateurs. Plusieurs États membres, dont le Royaume-Uni et l'Espagne, ont donc recours au règlement (CE) n° 1008/2008 pour veiller à ce que les obligations prévues par le règlement (CE) n° 261/2004 soient intégrées dans les pratiques commerciales des transporteurs aériens.

26. L'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1008/2008 dispose que l'autorité compétente pour l'octroi des licences d'un État membre doit suspendre ou retirer la

---

<sup>18</sup> «Transit passengers immediately affected Spanair - 22,000 passengers» (BBC News); «Malév - some 7000 passengers» (communiqué de presse diffusé par Malév, 3 février 2012).

licence d'exploitation d'un transporteur aérien communautaire si elle n'a plus la certitude que ce transporteur est à même de faire face à ses obligations actuelles et potentielles pendant une période de douze mois. L'article 9, paragraphe 2, dudit règlement dispose que, lorsqu'il apparaît clairement qu'il existe des problèmes financiers ou qu'une procédure en insolvabilité ou une autre procédure similaire est engagée à l'encontre d'un transporteur, l'autorité compétente pour l'octroi des licences doit procéder à une analyse approfondie de la situation financière du transporteur et réexaminer le statut de sa licence d'exploitation. L'idéal serait que les autorités nationales entretiennent un dialogue actif avec ces transporteurs afin de recenser les problèmes.

27. Les pratiques des autorités de régulation en matière de suivi sont diverses et vont d'examens annuels et semestriels des comptes de gestion à une évaluation mensuelle de tous les transporteurs aériens titulaires d'une licence. La visibilité que procure l'évaluation mensuelle, complétée par un examen approfondi lorsque des anomalies sont décelées, semble apporter le plus d'avantages. Certains États membres ciblent les ressources lorsqu'ils considèrent que les passagers sont exposés aux plus grands risques sur la base de critères objectifs, parmi lesquels l'ampleur et le type d'activités, la couverture géographique, les opérations financières passées et la fourniture de services essentiels de transport.
28. Compte tenu du fait que la capacité d'un transporteur insolvable à remplir ses obligations peut être limitée, l'amélioration du suivi permettrait aux autorités des États membres d'intervenir à un stade précoce. Cela permettrait aux autorités compétentes pour l'octroi des licences d'anticiper et de gérer la suspension des activités, et de garantir que les obligations en matière de droits des passagers sont respectées tant que des fonds sont toujours disponibles. Il est donc essentiel de recenser le plus rapidement possible les transporteurs présentant des difficultés financières potentielles avant qu'elles ne deviennent publiques (lorsqu'elles le deviennent, il est souvent trop tard pour agir), et d'engager un dialogue avec eux. Par exemple, au Royaume-Uni, lorsque l'autorité compétente pour l'octroi des licences a décelé des préoccupations financières à l'égard d'un transporteur aérien, elle a, dans certains cas, exigé qu'un plan d'urgence soit mis en place en tant que condition du maintien de la licence d'exploitation du transporteur. Ce plan devrait prévoir la manière d'organiser la liquidation d'activités afin de protéger les passagers (notamment ceux en dehors de l'UE) si nécessaire.
29. Cette approche présente un certain nombre d'avantages. Le fait de dissocier la décision concernant la date de suspension des activités, d'une part, et la défaillance à proprement parler, d'autre part, a permis au personnel de la compagnie concernée de réacheminer les passagers avec l'aide active des autres compagnies aériennes avant que le transporteur ne soit déclaré insolvable. Une solution de ce type permet de garantir la fourniture aux passagers d'une assistance appropriée, de solutions de réacheminement et d'informations utiles. Une telle planification permet aussi à un transporteur aérien de concentrer ses ressources sur le rapatriement des passagers qui, autrement, pourraient rester bloqués loin de chez eux (et de limiter le nombre de passagers lésés).
30. Un certain nombre d'États membres ont attiré l'attention de la Commission sur les avantages d'une collaboration accrue. En effet, leur position est que, sous réserve des dispositions de confidentialité commerciale applicables, une autorité qui détient des informations préoccupantes sur un transporteur pourrait attirer l'attention de l'État membre où la licence du transporteur a été délivrée quant à l'éventuelle nécessité

d'assurer un suivi plus étroit. De même, l'autorité compétente pour l'octroi des licences qui s'inquiète de l'éventuelle insolvabilité d'un transporteur auquel elle a octroyé une licence pourrait entrer en contact avec les autorités d'autres États membres afin de leur permettre de préparer un plan d'urgence.

31. Certains États membres ont indiqué que les conséquences d'une éventuelle défaillance pourraient être atténuées en promouvant, auprès du transporteur, une suppression progressive des liaisons ou destinations non rentables et/ou lointaines dans les cas où il pourrait être plus difficile de fournir une assistance aux passagers. Dans des cas critiques, les autorités nationales ont activement exercé leur fonction d'octroi de licences pour garantir qu'il était mis fin aux activités d'un transporteur au moment où le cycle de sa demande était à son niveau le plus bas. Bien qu'il n'existe pas de meilleure période pour suspendre les activités d'une compagnie aérienne, il est manifeste qu'une défaillance qui survient en haute saison (Noël ou Pâques, par exemple), c'est-à-dire quand les capacités de substitution sont moindres, a un plus grand impact sur les passagers que lorsqu'elle survient en basse saison.

### **3.2. Mesures relatives aux passagers**

32. Il est fondamental d'assurer une communication précise et en temps utile pour réduire au maximum l'impact d'un cas d'insolvabilité sur les passagers, notamment ceux qui sont bloqués à l'étranger et qui ne disposent que d'un accès limité aux moyens de communication. Toutefois, la mise en place de canaux de communication efficaces entre un transporteur et ses passagers devrait être la norme, quelle que soit la situation financière du transporteur; en effet, les canaux de communication établis ne font que faciliter la gestion de la défaillance.
33. Certaines autorités ont obligé les transporteurs à accepter certaines restrictions pour atténuer les pertes subies par les passagers, par exemple en ayant recours à des comptes bloqués sur lesquels l'argent de la vente des billets (y compris les redevances aéroportuaires) est retenu de manière indépendante jusqu'au moment du vol, diminuant ainsi l'impact potentiel d'une défaillance sur les passagers.
34. L'expérience récente a montré que les intérêts des passagers sont mieux protégés/gérés lorsque les mesures d'application du règlement (CE) n° 261/2004 et du règlement (CE) n° 1008/2008 sont prises au sein de la même autorité nationale, ou lorsque ces organismes coopèrent de manière volontariste. Cette approche devrait être encouragée en ce que:
- des canaux de communication efficaces améliorent la prise en charge des passagers concernés, notamment lorsque différentes autorités nationales sont chargées de faire appliquer chaque règlement;
  - l'organisme national d'application désigné pour le règlement (CE) n° 261/2004 peut recenser les endroits où les passagers pourraient être bloqués (grâce à des données obtenues auprès des compagnies aériennes) et mettre en place un plan d'action coordonné impliquant les parties concernées [autres transporteurs aériens, aéroports, administrations des États membres (par exemple, ministère des affaires étrangères)]. Les aéroports jouent un rôle particulièrement important dans ce processus car ce sont eux qui fournissent des informations aux passagers bloqués et qui s'assurent que les conditions matérielles nécessaires (toilettes, restauration) sont mises en place. Cette approche permettrait de garantir une meilleure utilisation des ressources et d'éviter les doubles emplois inutiles. À cet égard, la proposition de la Commission

concernant la modification du règlement (CE) n° 261/2004 prévoit un accroissement du rôle des aéroports dans les cas d'insolvabilité de transporteurs aériens (article 5, paragraphe 5, et article 14 du règlement modifié);

- lorsqu'un transporteur aérien est défaillant, les organismes nationaux d'application désignés pourraient fournir les informations utiles aux passagers (sur les «tarifs de sauvetage, par exemple), soit directement (sur leur site web) ou par l'intermédiaire de canaux d'information: médias, aéroports, médias sociaux, associations de compagnies aériennes, ou via les systèmes du transporteur défaillant.

### **3.3. Tarifs de sauvetage**

35. En juillet 2011, l'AEA, l'ELFAA, l'IATA et l'ERA<sup>19</sup> ont informé la Commission que leurs membres pourraient contribuer au réacheminement des passagers bloqués en mettant à disposition des capacités excédentaires existantes (ou éventuellement supplémentaires) en cas d'insolvabilité d'un transporteur. Dans de telles situations, les compagnies aériennes qui sont membres de ces associations facturent aux passagers concernés un «tarif de sauvetage pour une somme modique, qui suffit à couvrir les dépenses telles que les taxes et les coûts marginaux de transport. Dans un certain nombre de cas d'insolvabilités récentes, cette méthode de réacheminement s'est avérée efficace et a permis d'assister les passagers bloqués. Toutefois, une solution de ce type dépend de la volonté des compagnies aériennes concurrentes de proposer de tels tarifs et d'assurer un vol sur la liaison concernée. Les associations de compagnies aériennes ont laissé entendre que ce processus pourrait être amélioré si les États membres coordonnaient, voire finançaient, ce type de réacheminement. Des aéroports, comme par exemple ceux membres de l'AENA<sup>20</sup> après l'insolvabilité de Spanair, ont également apporté leur aide en proposant de réduire les redevances liées aux passagers, voire de les supprimer.
36. Pour informer au maximum le public, les États membres concernés ont signalé l'existence de ces offres «de sauvetage sur les sites web de leurs administrations nationales.

## **4. CONCLUSIONS**

37. La Commission a conscience des répercussions que peut entraîner une défaillance d'une compagnie aérienne sur les passagers et notamment ceux qui ont réservé un vol sec et sont bloqués à l'étranger.
38. La Commission attire l'attention des États membres et des parties prenantes sur le fait que le règlement (CE) n° 261/2004 prévoit déjà un cadre juridique approprié pour l'assistance aux passagers en cas d'insolvabilité. Toutefois, l'expérience a montré qu'il peut s'avérer difficile de faire appliquer ledit règlement lorsqu'un transporteur aérien met fin à ses activités, à moins que, en application du règlement (CE) n° 1008/2008, le transporteur soit tenu d'élaborer un plan d'action à l'avance et de mettre en place des mesures visant à protéger les passagers s'il venait à perdre sa licence d'exploitation.

---

<sup>19</sup> Association des compagnies européennes de navigation aérienne (AEA), «European Low Fares Airline Association» (ELFAA), Association du transport aérien international (IATA) et Association européenne des compagnies d'aviation des régions d'Europe (ERA).

<sup>20</sup> «Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea».

39. La Commission a constaté qu'un engagement volontariste de la part des autorités nationales de régulation peut sensiblement améliorer la situation des passagers concernés. Par conséquent, avant de décider de proposer de nouvelles mesures législatives dans ce domaine, la Commission considère qu'il est indispensable de renforcer le contrôle des licences des transporteurs aériens de l'UE en vertu du règlement (CE) n° 1008/2008.
40. Elle engagera donc les actions suivantes:
- encourager les autorités nationales chargées de l'application du règlement (CE) n° 1008/2008 et du règlement (CE) n° 261/2004 à coordonner leurs actions afin d'assurer un suivi adéquat de la situation financière des transporteurs aériens et, si nécessaire, à adopter une approche coordonnée en matière de suspension des activités, afin de réduire au maximum les répercussions sur les passagers;
  - encourager une coopération accrue et un meilleur échange des bonnes pratiques et des informations entre les autorités de régulation des États membres;
  - nouer un dialogue avec les associations du secteur du transport aérien de l'UE afin de formaliser les accords volontaires existants relatifs à l'offre de tarifs de sauvetage et à leur promotion efficace;
  - nouer un dialogue avec les associations représentant les aéroports de l'UE pour élaborer, de manière volontaire, des mesures visant à compléter les tarifs de sauvetage, en proposant par exemple de réduire les redevances aéroportuaires dans de telles situations afin de réduire au maximum les coûts pour les passagers;
  - nouer un dialogue avec le secteur industriel afin que la couverture de la SAFI, ou des produits d'assurance similaires, soit proposée plus largement et de manière plus systématique dans toute l'UE;
  - nouer un dialogue avec l'IATA pour encourager l'adoption d'un accord sur le niveau de service afin de garantir le recours au plan de règlement bancaire (BSP) pour que le plus grand nombre possible de passagers puisse récupérer le montant versé avant qu'un transporteur aérien ne soit déclaré insolvable;
  - veiller à ce que des informations sur les formules de remboursement des versements effectués par carte de crédit ou sur des produits similaires dans un État membre soient disponibles plus largement et de manière plus systématique, afin que les passagers puissent se prémunir contre les risques d'insolvabilité en vertu du droit national.
41. La Commission suivra de près l'application de ces mesures. Deux ans après l'adoption du présent document, elle examinera leur performance et leur efficacité et évaluera la nécessité d'une initiative législative pour garantir la protection des passagers dans les cas d'insolvabilité de transporteurs aériens.