

Indemnisation et assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol

2001/0305(COD) - 11/04/2011 - Document de suivi

La Commission présente une communication 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.

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). En 2007, la Commission a publié une [communication](#) qui recensait les principales insuffisances dans l'application du règlement et proposait une série de mesures correctives. Six 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. Son objectif est triple: i) faire le point des évolutions depuis l'adoption du règlement qui ont pu influencer sur son application; ii) retracer les mesures prises depuis 2007, en faisant le bilan des améliorations et des obstacles qui demeurent; iii) déterminer les actions à envisager pour permettre à court terme d'améliorer encore l'application du règlement et évaluer les changements qui pourraient favoriser la réalisation des objectifs politiques poursuivis.

1) Évolution depuis 2007 : le rapport note que le nombre de passagers a augmenté d'environ 35% depuis 2000. Toutefois, **cette forte croissance a nui à la qualité ressentie du transport aérien**, à certains égards. Cette détérioration tient à de nombreuses raisons, notamment: i) retards qui pourraient être évités liés à la saturation de l'espace aérien ; ii) aéroports surchargés et planification d'urgence insuffisante en cas de mauvais temps; iii) mesures de sécurité plus strictes; iv) 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 (notamment la politique en cas de non-présentation ou les pratiques en relation avec les erreurs de traitement des bagages) peuvent également avoir des répercussions négatives pour les passagers, qui sont la partie faible dans le contrat de transport.

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. Cette crise a cependant révélé certaines **limites structurelles du règlement**, qui s'est trouvé testé dans des conditions extrêmes. La Commission estime qu'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**. 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.

2) Suivi des mesures prises depuis 2007 : 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. Selon les différentes sources d'information, trois principales conclusions peuvent être tirées à ce stade :

- les difficultés d'application liées à **l'absence d'une interprétation uniforme** et de modalités d'application cohérentes au niveau national restent nombreuses ;
- 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.

Dans le présent rapport, la Commission définit **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.

Ainsi, la Commission entend notamment:

- collaborer 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; elle déterminera s'il y a lieu de les éliminer en engageant des procédures d'infraction;
- adopter un mandat et un règlement intérieur pour le réseau existant des ONA afin d'améliorer la coordination au niveau approprié et de **faciliter l'adoption de décisions communes sur l'interprétation et l'application du règlement**, y compris afin de clarifier la notion de «circonstances extraordinaires» et de droit à une prise en charge raisonnable et proportionnée;
- 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** 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;
- 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;
- 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;

- 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;
- 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;
- 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;
- **faire mieux connaître leurs droits aux passagers**, par une communication multiforme, telle qu'une campagne d'information sur les droits des passagers.

Enfin, la Commission lancera **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).