Fonctionnement et application des droits acquis des usagers des transports aériens

2011/2150(INI) - 11/04/2011 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présenter les prochaines mesures visant à mieux faire respecter les droits des passagers aériens (DPA).

CONTEXTE : le règlement (CE) n° 261/2004 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 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.

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 (CE) n° 261/2004, la Commission évalue une nouvelle fois sa mise en œuvre. Selon les différentes sources d'information, trois principales conclusions peuvent être tirées à ce stade :

1°) les difficultés d'application liées à l'absence d'une interprétation uniforme et de modalités d'application cohérentes au niveau national restent nombreuses ;

2°) 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 ;

3°) la connaissance de leurs droits par les passagers ne semble pas s'être améliorée.

CONTENU : l'objectif du présent rapport est triple: 1) faire le point des évolutions depuis l'adoption du règlement qui ont pu influer sur son application; 2) retracer les mesures prises depuis 2007, en faisant le bilan des améliorations de l'application du règlement et des obstacles qui demeurent; 3) 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.

Malgré les progrès accomplis depuis 2007, la Commission considère que **des mesures doivent être prises dans trois domaines** pour améliorer l'application du règlement: i) l'harmonisation effective de l'application des droits des passagers dans l'UE, ii) la facilitation de leur exercice dans la pratique et iii) la

sensibilisation à l'existence de ces droits. La Commission suggère **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 Commission entend:

- 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, et d'y remédier; 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** (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;
- 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 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, 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 ;
- 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 et une proposition concernant l'ONA compétent;
- 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;

- 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;
- 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).