



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.4.2007
COM(2007) 168 final

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

conformément à l'article 17 du règlement (CE) n° 261/2004

**relative à la mise en œuvre et aux résultats du règlement précité du Parlement européen
et du Conseil établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers
aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard
important d'un vol**

{SEC(2007) 426}

TABLE DES MATIÈRES

1.	CONTEXTE.....	3
2.	INTRODUCTION.....	3
3.	MÉTHODOLOGIE.....	4
4.	DISPOSITIONS ET OBJECTIFS PRINCIPAUX DU RÈGLEMENT.....	4
4.1.	Mesure quantitative des effets du règlement.....	5
4.1.1.	Refus d'embarquement et surréservation.....	5
4.1.2.	Annulations et retards	5
4.1.3.	Plaintes auprès des organismes nationaux et de la Commission.....	6
4.1.4.	Conclusions	6
5.	NOUVELLES RÈGLES DU RÈGLEMENT (CE) N° 261/2004 EN CE QUI CONCERNE LES REFUS D'EMBARQUEMENT, LES ANNULATIONS ET LES RETARDS IMPORTANTS	6
5.1.	Refus d'embarquement et surréservation.....	6
5.2.	Annulations	7
5.3.	Réacheminement	7
5.4.	Retards et assistance.....	8
5.5.	Information.....	9
6.	APPLICATION DU RÈGLEMENT PAR LES ORGANISMES NATIONAUX.....	9
6.1.	Structure des organismes nationaux.....	9
6.2.	Indépendance des organismes nationaux	10
6.3.	Application de sanctions	10
7.	CONSÉQUENCES DE L'ANALYSE	10
7.1.	Meilleure application	10
7.2.	Clarification de certains aspects du règlement.....	11
7.3.	Distinction claire entre retard et annulation	11
7.4.	Élaboration de lignes directrices en ce qui concerne les «circonstances extraordinaires».....	11
7.5.	Renforcement du rôle des organismes nationaux.....	12
8.	CONCLUSIONS OPÉRATIONNELLES	12

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

conformément à l'article 17 du règlement (CE) n° 261/2004

**relative à la mise en œuvre et aux résultats du règlement précité du Parlement européen
et du Conseil établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers
aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard
important d'un vol**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. CONTEXTE

Le 11 février 2004, le Conseil et le Parlement européen ont établi conjointement le règlement établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol^{1,2}.

L'article 17 du règlement (CE) n° 261/2004 prévoit que la Commission soumette au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre et les résultats de ce règlement.

La présente communication est le rapport exigé au titre de l'article 17 du règlement (CE) n° 261/2004.

2. INTRODUCTION

Le règlement (CE) n° 261/2004 a établi de nouvelles règles en matière d'indemnisation des passagers aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement, d'annulation, de retard important d'un vol ou de déclassement involontaire. En fonction des circonstances, le règlement impose aux compagnies aériennes

- de fournir aux passagers une assistance, qui peut notamment consister en un hébergement, des rafraîchissements, des repas et des moyens de communication;
- de proposer un réacheminement ou un remboursement;
- d'offrir une indemnisation d'un maximum de 600 euros par passager;
- d'informer les passagers de manière proactive de leurs droits dans le cadre du règlement.

¹ JO L 46 du 17.2.2004, p. 1.

² IP/05/181 du 16.2.2005.

Le règlement impose aussi aux États membres de mettre en place des organismes d'application du règlement, ces organismes ayant le pouvoir d'infliger des sanctions dissuasives.

Il s'applique à tous les vols au départ et à l'intérieur de l'Union européenne, ainsi qu'aux vols depuis l'extérieur de l'Union européenne à destination d'un aéroport situé dans l'Union européenne et qui sont assurés par des transporteurs enregistrés auprès de l'Union européenne.

Le règlement a suscité une forte opposition de la part de nombreuses compagnies aériennes, notamment un certain nombre de transporteurs à bas prix. L'International Air Transport Association (IATA) et l'European Low Fares Airlines Association (ELFAA) ont déposé un recours contre le règlement devant la High Court of England and Wales, à la suite de quoi la Cour de justice des communautés européennes a été saisie de l'affaire. Cette dernière a rejeté le recours des compagnies aériennes en janvier 2006³.

La Commission a organisé trois réunions avec les organismes nationaux chargés de l'application du règlement (ci-après les organismes nationaux) désignés par les États membres conformément à l'article 16 du règlement (CE) n° 261/2004.

À la suite de ces réunions, la Commission est restée en contact avec les organismes nationaux dans la perspective de l'élaboration d'un document d'information relatif à l'application du règlement.

3. MÉTHODOLOGIE

La Commission a fait appel à un consultant externe pour recueillir des données quantitatives et qualitatives indépendantes et impartiales sur l'application du règlement⁴. L'une des caractéristiques les plus importantes de l'étude commandée est qu'elle a été élaborée dans le cadre d'une consultation large et approfondie du plus grand nombre possible de parties intéressées, notamment les associations de consommateurs et les fédérations de passagers.

Son objectif était d'évaluer dans quelle mesure les compagnies aériennes respectent le règlement, de vérifier le bon fonctionnement de ses modalités d'application et d'étudier les éventuelles modifications qui peuvent y être apportées. À ces fins, quatre méthodes de travail principales ont été mises en œuvre: la recherche documentaire, les discussions avec les parties intéressées, l'étude des voyages aériens réels et l'analyse juridique. Cette étude a représenté un apport important pour l'élaboration de la présente communication.

4. DISPOSITIONS ET OBJECTIFS PRINCIPAUX DU RÈGLEMENT

Le principal objectif du règlement est d'améliorer la situation des passagers en cas d'interruption de leur voyage. Il fixe les droits minimum aux passagers que toutes les compagnies aériennes doivent respecter. En effet, les désagréments subis par les passagers

³ Affaire C-344/04:

<http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=fr&num=79939889C19040344&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>

⁴ Avis de marché 2006/S 36-038536, JO S 36 du 22.2.2006.

sont comparables quel que soit l'aéroport où ils sont bloqués, qu'il s'agisse d'un «hub»⁵ ou d'un aéroport régional, et qu'ils voyagent en première classe ou à bas prix.

4.1. Mesure quantitative des effets du règlement

L'objectif de la présente communication est d'évaluer le degré de conformité des compagnies aériennes à l'égard du règlement (CE) n° 261/2004, et de vérifier le bon fonctionnement des modalités d'application. Les chapitres qui suivent visent à établir si le règlement (CE) n° 261/2004 a eu un effet quantitatif en réduisant le nombre de cas de refus d'embarquement, d'annulation et de retard.

4.1.1. Refus d'embarquement et surréservation

Il n'existe pas, pour les transporteurs européens, de statistiques publiquement disponibles en ce qui concerne les refus d'embarquement et les déclassements. Des informations ont été demandées aux transporteurs aériens à ce sujet, mais à deux exceptions près, tous ont refusé au motif qu'il s'agit d'un élément de leur stratégie commerciale.

4.1.2. Annulations et retards

Il est difficile d'établir si un vol a été retardé ou annulé car les critères de classification des délais et des retards peuvent varier selon les compagnies aériennes, ce qui affecte le paiement des indemnités financières. En outre, les données les plus comparables en matière d'annulation sont celles fournies par les compagnies aériennes par l'intermédiaire de leurs propres associations, mais il n'existe pas, dans ce domaine, de source de données indépendante et parfaitement fiable.

Eurocontrol publie régulièrement des informations sur les retards et leurs causes⁶. D'après ces informations, près de 70 % des retards sont causés par des opérations liées aux transporteurs aériens et aux aéroports.

Des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que les compagnies aériennes classeraient des annulations en tant que retards importants pour échapper aux demandes d'indemnisation. Si, pour des raisons financières, les compagnies aériennes avaient transformé les annulations en retards importants pour tenter d'échapper au paiement d'indemnités financières dues au titre du règlement (CE) n° 261/2004, le nombre d'annulations aurait dû diminuer et le nombre de retards importants aurait dû augmenter en conséquence après l'entrée en vigueur du règlement.

Aucune tendance en ce sens n'a pu être décelée, même s'il n'est pas certain que le classement des retards et des annulations employé dans les statistiques soit le même que celui utilisé par les compagnies aériennes lorsqu'elles décident des indemnités à octroyer en vertu du règlement.

⁵ Un «hub» est un aéroport pivot qu'une compagnie aérienne utilise comme plate-forme de correspondances pour acheminer les passagers vers leur destination finale.

⁶ <http://www.eurocontrol.int/eCoda/portal>

4.1.3. *Plaintes auprès des organismes nationaux et de la Commission*

Bien que peu d'informations chiffrées soient disponibles à ce sujet, certaines données montrent que les compagnies aériennes n'ont pas toujours respecté le règlement. C'est ce qu'indiquent les plaintes des passagers aériens envoyées aux organismes nationaux et à la Commission. Les données en matière de plaintes ne sont pas statistiquement représentatives, mais elles permettent de se faire une idée du comportement des compagnies aériennes et elles montrent certaines tendances intéressantes. Le nombre total de plaintes reçues par les différentes autorités peut également être l'indice d'une prise de conscience des passagers en ce qui concerne leurs droits.

4.1.4. *Conclusions*

Le règlement (CE) n° 261/2004 n'ayant été en vigueur que depuis deux ans, il est difficile d'établir s'il a eu un quelconque effet *quantitatif* en ce qui concerne le nombre de refus d'embarquement, de retards ou d'annulations, ou en ce qui concerne le classement des annulations en tant que retards. Dans certains cas, des refus d'embarquement involontaires ont pu devenir volontaires, du fait de l'obligation d'appel aux volontaires.

Cette conclusion ne signifie pas nécessairement que la situation des passagers ne se serait pas améliorée du point de vue *qualitatif*. En effet, les compagnies aériennes ont fait des progrès en ce qui concerne le traitement des passagers dans le cadre du règlement (CE) n° 261/2004. Au cours des deux années passées, les compagnies aériennes ont montré qu'elles étaient capables de gérer des incidents sérieux dans les aéroports en fournissant une assistance aux passagers.

Le nombre de plaintes, qui reste limité, n'est pas un indicateur de la qualité du service offert aux passagers. Toutefois, l'évolution dans le temps de ces plaintes peut devenir un indicateur approprié de l'amélioration ou de la dégradation du traitement des passagers. Par conséquent, la Commission accordera une attention particulière à cette question.

5. NOUVELLES RÈGLES DU RÈGLEMENT (CE) N° 261/2004 EN CE QUI CONCERNE LES REFUS D'EMBARQUEMENT, LES ANNULATIONS ET LES RETARDS IMPORTANTS

Dans les chapitres qui suivent, la question posée est celle du respect par les compagnies aériennes des nouvelles règles du règlement ainsi que des droits des passagers aériens.

5.1. Refus d'embarquement et surréservation

Les règles relatives au refus d'embarquement semblent être généralement respectées par la plupart des compagnies aériennes, et ne représentent donc pas un problème important. Il semble que l'ancien règlement sur le refus d'embarquement⁷ datant de 1991 ait été largement adopté par les compagnies aériennes en tant que politique commerciale; le règlement (CE) n° 261/2004 y ajoute les dispositions obligeant à lancer un appel aux volontaires. Des passagers ont néanmoins témoigné de cas où l'embarquement a été refusé sans appel à volontaires préalable.

⁷ Règlement (CEE) n° 295/91 du Conseil du 4 février 1991 établissant des règles communes relatives à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers (JO L 36 du 8.2.1991).

Les problèmes de refus d'embarquement du fait d'une surréservation commerciale sont généralement rapidement réglés sur place. L'obligation de lancer un appel aux volontaires semble avoir apporté une plus grande souplesse aux passagers et aux compagnies aériennes.

Dans des cas plus complexes, qui concernent par exemple des documents de voyage inappropriés, des correspondances manquées ou un enregistrement tardif, la capacité des voyageurs à faire respecter leurs droits dépend de l'évaluation de la situation par la compagnie aérienne, sur place, au moment de l'enregistrement ou de l'embarquement.

5.2. Annulations

En ce qui concerne les indemnisations financières que les passagers doivent recevoir en cas d'annulation de vol, les compagnies aériennes peuvent se prévaloir de circonstances extraordinaires pour certains cas d'annulation de vol⁸ qui leur permettent de se soustraire à l'obligation d'indemnisation. Le *considérant 14* cite cinq exemples de circonstances extraordinaires: instabilité politique, conditions météorologiques incompatibles avec la réalisation du vol, risques liés à la sécurité, défaillances imprévues pouvant affecter la sécurité du vol et grèves. Le *considérant 15* mentionne le retard pour un avion résultant d'une décision relative à la gestion du trafic aérien prise plus tôt dans la journée.

En pratique, il a été constaté que les compagnies aériennes se prévalent dans la plupart des cas de ces circonstances extraordinaires lorsqu'elles font face à une annulation. En 2005, la Commission a informé tous les transporteurs de la Communauté qu'ils ne devaient pas détourner ces dispositions de leur finalité⁹. Les compagnies aériennes avancent quant à elles qu'elles n'ont aucun intérêt à annuler volontairement des vols du fait de la publicité négative que cela entraîne.

Les dispositions relatives aux cas de force majeure permettent à un transporteur aérien de se soustraire à ses obligations d'indemnisation financière lorsqu'«un événement est dû à des circonstances extraordinaires qui n'auraient pas pu être évitées même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises». L'interprétation de cette clause a été l'un des problèmes principaux. Bien entendu, les passagers eux-mêmes souhaitent voler dans de bonnes conditions de sécurité. Il subsiste néanmoins des doutes quant à l'utilisation abusive, par les compagnies aériennes, des dispositions relatives aux circonstances extraordinaires, les transporteurs aériens échappant ainsi au paiement d'indemnisations. En outre, le règlement ne fixe aucun délai pour ces indemnisations.

Cette question revient dans une grande partie des plaintes envoyées par les passagers aux compagnies aériennes, aux organismes nationaux et à la Commission, même si elle ne concerne qu'une petite partie du règlement. Il semblerait que certains organismes nationaux ne contestent pas les décisions des compagnies aériennes en la matière. Les passagers n'ont alors d'autre choix que d'accepter ces décisions ou d'intenter des actions en justice.

5.3. Réacheminement

En cas de refus d'embarquement ou d'annulation, le règlement oblige les compagnies aériennes à proposer aux passagers de choisir entre un remboursement et un réacheminement. En pratique, lorsqu'une compagnie aérienne ne peut offrir d'autre vol sur l'un de ses avions,

⁸ Considérants 14 et 15 et article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 261/2004.

⁹ DG TREN, correspondance du 10.3.2005, D(2005)104765.

elle ne propose au passager que le remboursement. Le règlement lui-même ne précise pas si les compagnies aériennes doivent réacheminer les passagers par l'intermédiaire d'autres transporteurs ou par transport de surface lorsqu'aucun vol de remplacement n'est disponible sur leurs propres avions. Le concept de «conditions de transport comparables» donne lieu à des interprétations divergentes. Les compagnies traditionnelles groupées en réseaux¹⁰ disposent généralement d'accords réciproques qui leur permettent de réacheminer les passagers via d'autres transporteurs si nécessaire, pour un coût raisonnable.

Les compagnies à bas prix ne disposent pas de tels accords et elles semblent peu enclines à organiser un réacheminement via d'autres transporteurs, les passagers pouvant alors rester bloqués pendant plusieurs jours sur des aéroports régionaux. Dans cette situation, certaines compagnies aériennes auraient refusé de fournir une assistance appropriée et un hébergement en hôtel, voire de rembourser les passagers.

5.4. Retards et assistance

Lorsque la perturbation d'un vol entraîne un retard d'au moins deux heures pour les passagers, la compagnie aérienne doit fournir une assistance appropriée afin de réduire l'inconfort au minimum. Cette assistance doit prendre la forme de boissons, de repas, de moyens de communication et d'un hébergement en hôtel, si nécessaire.

Les compagnies à bas prix, qui opèrent généralement via des aéroports régionaux, éprouvent souvent des difficultés à satisfaire les obligations d'assistance qui leur incombent. La faible disponibilité des services de restauration et d'hébergement, dans ces aéroports, ne permet pas toujours à ces compagnies aériennes d'organiser une assistance appropriée.

Dans de nombreux cas, l'assistance n'est pas fournie spontanément, voire pas fournie du tout. Il arrive même que les compagnies aériennes cherchent à se prévaloir d'un cas de force majeure, alors que le règlement ne prévoit pas ce type de dérogation. Les transporteurs aériens ont l'obligation d'informer les passagers de leurs droits et de leur apporter assistance.

Dans certains cas, il peut être difficile d'apporter une assistance, par exemple s'il n'y a plus de chambres d'hôtel disponibles autour de l'aéroport à la suite d'une grève de longue durée ou de conditions météorologiques exceptionnelles, ou s'il n'existe pas de services de restauration à l'intérieur de l'aéroport. Cependant, le règlement ne fait pas de distinction entre les aéroports selon leur taille ou leur emplacement.

Le règlement (CE) n° 261/2004 ne fixe pas de délais. Il règne une certaine incertitude quant aux obligations des compagnies aériennes à l'égard des passagers en cas de retards supérieurs à 24 heures, ce qui pourrait devenir une source de conflits importante.

Les droits minimaux des passagers bloqués sont clairement définis, et les compagnies aériennes qui opèrent via des aéroports régionaux doivent prendre les dispositions nécessaires pour être en mesure de les respecter. Les désagréments subis par les passagers sont comparables qu'ils voyagent en première classe ou à bas prix, et il doit y être répondu comme le prévoit le règlement.

¹⁰ Les structures correspondent à des choix stratégiques, arrêtés par les compagnies aériennes, de desservir ou non certains aéroports.

5.5. Information

D'une manière générale, les clauses et les conditions des contrats sont conformes au règlement, mais certaines compagnies aériennes, lorsqu'elles se réfèrent à des points du règlement dans leurs clauses et conditions, ne fournissent que des indications générales qui sont parfois trompeuses ou erronées. Il serait utile pour les passagers (et les organismes nationaux) qu'une personne de contact soit mentionnée dans les informations fournies par les compagnies aériennes.

En cas de retard de deux heures ou plus, les compagnies aériennes doivent informer les passagers de leurs droits de manière proactive au moyen d'un panneau placé dans la zone d'enregistrement et d'un document écrit¹¹. Dans de nombreux aéroports, ces panneaux ne sont pas disponibles et dans certains cas, le document écrit ne peut être fourni lorsqu'il est demandé. Le droit à l'information est essentiel et doit être respecté par toutes les parties concernées.

6. APPLICATION DU RÈGLEMENT PAR LES ORGANISMES NATIONAUX

Le règlement ne définissant pas en détail les compétences et les tâches des organismes nationaux, les droits des passagers ne sont pas appliqués et mis en œuvre de manière homogène. Les passagers qui déposent une plainte doivent souvent attendre très longtemps avant de recevoir une réponse, ou font face à des problèmes linguistiques lorsqu'ils déposent une plainte dans un État membre tiers où a eu lieu la perturbation du vol.

Des passagers ont porté à l'attention de la Commission des cas où l'organisme national a confirmé le non-respect, par la compagnie aérienne, du règlement (CE) n° 261/2004, mais n'a ensuite pris aucune mesure pour appliquer le droit ou punir la compagnie aérienne.

La Commission a engagé des procédures d'infraction¹² à l'encontre du Royaume-Uni sur la base de l'article 16, paragraphes 1 et 2, du règlement pour non-respect de l'article 12 du traité CE¹³. L'Air Transport Users Council, qui est l'organisme national désigné pour le traitement des plaintes, est accusé de traiter en priorité les plaintes de citoyens britanniques et/ou de vols achetés sur le territoire du Royaume-Uni.

En outre, le traitement des dossiers par les organismes nationaux étant parfois lent, des actions en justice ont été lancées par des particuliers.

6.1. Structure des organismes nationaux

Dans la plupart des états membres, l'organisme responsable du traitement des plaintes et de l'application du règlement est l'administration de l'aviation civile.

Les modalités d'application du règlement diffèrent fortement selon les États membres. Les plus efficaces semblent être celles du Danemark et de la Belgique.

¹¹ Considérant 20 et article 14 du règlement (CE) n° 261/2004.

¹² Affaire 2322/2006.

¹³ Article 12: «Dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ...».

Il existe des différences significatives en ce qui concerne le niveau de ressources dont disposent les organismes nationaux, certains organismes nationaux pourtant relativement bien dotés considérant néanmoins qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes par rapport au nombre de plaintes reçues. Dans certains États membres, les organismes nationaux ne semblent pas examiner les plaintes en détail.

6.2. Indépendance des organismes nationaux

Dans presque tous les cas, les organismes nationaux déclarent qu'ils sont indépendants de l'industrie aérienne. Les compétences des organismes nationaux sont variables en ce qui concerne leurs interventions à la suite de plaintes individuelles. Bien que les organismes nationaux aient parfois le pouvoir d'imposer des amendes aux compagnies aériennes, elles n'ont que rarement celui d'imposer le paiement d'indemnités dans des affaires individuelles.

6.3. Application de sanctions

Selon l'article 16 du règlement (CE) n° 261/2004, les organismes nationaux ont l'obligation d'imposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. L'échelle des sanctions pouvant être imposées par les organismes nationaux est vaste.

Il existe une différence juridique importante entre les types de sanctions qui peuvent être appliquées par les États membres. Dans la plupart des États membres, les sanctions imposées pour non-respect du règlement sont de nature administrative. Elles sont généralement infligées par l'administration de l'aviation civile et susceptibles de recours devant une juridiction civile. Toutefois, au Danemark, en Belgique et au Royaume-Uni, les sanctions sont de nature pénale et nécessitent par conséquent un niveau de preuve plus élevé. En Belgique, la loi prévoit également qu'en cas de non-respect du règlement, le personnel concerné de la compagnie aérienne puisse être puni par une peine de prison pouvant aller jusqu'à un an.

7. CONSÉQUENCES DE L'ANALYSE

Après plus de deux ans d'application du règlement, des progrès ont été réalisés, mais des améliorations significatives sont nécessaires en vue d'un respect plus uniforme des règles par les compagnies aériennes et d'une application plus cohérente de celles-ci par les États membres. Contrairement à la situation antérieure, les passagers bloqués ont maintenant des droits bien définis, mais ils se trouvent trop souvent en position de faiblesse face aux compagnies aériennes.

La Commission estime que pour améliorer la situation, des mesures doivent être prises dans un certain nombre de domaines.

7.1. Meilleure application

Différentes possibilités sont envisageables pour améliorer l'application du règlement.

La Commission doit améliorer la coopération avec et entre les organismes nationaux afin de garantir un niveau de service satisfaisant aux voyageurs, et d'assurer une meilleure coopération entre les acteurs en tant que réseau. À terme, la coopération entre les organismes nationaux pourrait donner lieu à l'élaboration d'un «code de bonne conduite» qui aborderait des sujets non couverts par le règlement, notamment les délais de dépôt de plainte pour les passagers et de réponse des organismes, les modalités du transfert de plaintes d'un organisme

national à un autre et les langues acceptées pour les plaintes transférées, ainsi que l'amélioration de la qualité des statistiques.

La Commission a la possibilité d'engager des procédures d'infraction contre des États membres où l'application du règlement semble inefficace, ce qui peut fausser la concurrence entre les compagnies aériennes.

7.2. Clarification de certains aspects du règlement

La Commission visera à clarifier les aspects du règlement qui sont perçus comme peu clairs, notamment lorsqu'il en est résulté des difficultés en matière d'application. En particulier, la Commission prévoit d'adopter, après consultation des organismes nationaux, une communication qui précise son interprétation du règlement. Une telle communication, bien que n'étant pas juridiquement contraignante, aurait un poids important auprès des compagnies aériennes, faciliterait l'application du règlement et permettrait aux consommateurs de mieux comprendre les droits que celui-ci leur confère.

7.3. Distinction claire entre retard et annulation

À l'heure actuelle, les passagers, les organismes nationaux et même les compagnies aériennes éprouvent des difficultés à distinguer les retards des annulations. Il leur est par exemple difficile d'établir si un retard de 24 heures constitue une annulation ou un retard important. Il est arrivé que des transporteurs aériens «retardent» un vol de 48 heures (et le catégorisent donc en tant que vol «en retard») alors qu'en réalité, le vol a été «annulé» pour des raisons techniques. Les transporteurs aériens ont ainsi échappé aux demandes d'indemnisation potentielles des passagers.

Il serait utile de discuter, avec les compagnies aériennes et les organismes nationaux, de critères plus précis permettant de distinguer les retards des annulations. Il serait également utile d'améliorer la collecte des données en veillant à ce que l'état de chaque vol soit clairement enregistré, ceci afin de favoriser l'application des droits des passagers et le suivi de la qualité générale des services de transport aérien.

7.4. Élaboration de lignes directrices en ce qui concerne les «circonstances extraordinaires»

Les circonstances extraordinaires semblent être une source de conflits permanente entre les passagers, les compagnies aériennes et les organismes nationaux. Les affaires où les circonstances extraordinaires sont invoquées lors de l'annulation d'un vol représentent environ 30 % de toutes les plaintes et absorbent plus de 70 % des ressources des organismes nationaux. Dans son état actuel, le règlement ne prévoit pas d'indemnisation financière pour les retards.

Si les organismes nationaux pouvaient mener des enquêtes détaillées sur une partie des affaires, il serait possible de dégager des orientations pour l'avenir. Mais pour la plupart des plaintes concernant des «circonstances extraordinaires», les organismes nationaux ne sont pas en mesure d'effectuer un examen approfondi. Il pourrait être utile d'engager des discussions plus approfondies avec les organismes nationaux et toutes les parties intéressées. Sur la base de ces discussions, la Commission pourra envisager de publier, sous une forme appropriée, des lignes directrices générales, ne serait-ce que pour l'interprétation du terme «circonstances extraordinaires».

7.5. Renforcement du rôle des organismes nationaux

La tendance actuelle est à l'établissement de droits des passagers pour les autres modes de transport¹⁴. Il peut donc s'avérer inefficace de créer des organismes nationaux distincts pour tous les modes de transport une fois les droits des passagers établis pour chacun d'entre eux. Du fait de la nature internationale des transports, les centres européens des consommateurs¹⁵, qui traitent d'ores et déjà des plaintes transfrontalières, pourraient représenter une approche qui facilite le travail au quotidien des organismes nationaux. En outre, ce type de structure pourrait centraliser les plaintes, ce qui permettrait de les traiter de manière harmonisée, sans conflits d'intérêt. Une telle centralisation faciliterait également le suivi et le contrôle statistique, ce qui fait ressortir une nouvelle fois l'importance d'une approche horizontale et harmonisée des droits des utilisateurs pour chaque mode de transport.

En cas de non-respect du nouveau règlement, le centre européen des consommateurs concerné pourrait transmettre la plainte à l'administration de l'aviation civile ou au ministère compétent de son pays afin que des poursuites soient engagées à l'encontre du transporteur aérien.

8. CONCLUSIONS OPÉRATIONNELLES

Il existe deux raisons principales pour lesquelles la mise en œuvre pratique du règlement s'est avérée difficile:

- le texte du règlement est imprécis dans certains domaines;
- il est appliqué de manière inefficace dans certains États membres.

– Clarification des dispositions

La Commission poursuivra ses discussions avec les organismes nationaux et toutes les parties intéressées sur l'application pratique de concepts qui sont actuellement la cause de différends, notamment les «circonstances extraordinaires» et le droit au réacheminement.

– Meilleur enregistrement des annulations et des retards

La Commission discutera avec les acteurs du secteur et avec les organismes nationaux sur la manière de mieux collecter les données relatives à l'état des vols (à l'heure, en retard ou annulé) et de les transmettre aux organismes nationaux afin de pouvoir établir avec plus de précision les droits des passagers déposant des plaintes dans le cadre du règlement et d'améliorer plus généralement la qualité des services dans le secteur.

– Limites de l'application par les organismes nationaux

La Commission va renforcer sa coopération avec les organismes nationaux afin de remédier aux défaillances constatées. Les objectifs premiers restent de mettre en place des régimes d'application proactifs et harmonisés qui débouchent sur des résultats concrets pour les consommateurs partout dans l'Union européenne.

¹⁴ Voir la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 16 février 2005: Renforcer les droits des passagers au sein de l'Union européenne - COM(2005) 46.

¹⁵ http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm (DG SANCO).

Au cours des **six mois** à venir¹⁶, la Commission organisera autant de réunions que nécessaire avec les organismes nationaux pour renforcer les modalités d'application.

La Commission se réserve le droit d'**intensifier les procédures d'infractions** contre les États membres si, après cette période de six mois, les régimes d'application ne semblent pas aussi efficaces et dissuasifs que l'impose le règlement (CE) n° 261/2004.

– **Pleine application du règlement (CE) n° 261/2004**

Au cours des six mois à venir, la Commission effectuera des vérifications dans les aéroports afin de s'assurer que les compagnies aériennes fournissent aux passagers les informations, l'assistance et les indemnités prévues par le règlement (CE) n° 261/2004. La Commission s'assurera notamment que les panneaux d'information à disposer dans les zones d'embarquement en cas de perturbation des vols sont disponibles, et que les documents écrits correspondants sont distribués.

– **Meilleure information des passagers**

La Commission mettra à disposition du public, avant l'été 2007, des documents actualisés afin d'améliorer l'information sur les droits des passagers aériens.

– **Possibilité d'une modification du règlement (CE) n° 261/2004**

La Commission considère qu'une période de stabilité est nécessaire pour permettre aux organismes nationaux, aux États membres et à la Commission elle-même d'élaborer des règles pratiques, cohérentes et compréhensibles d'application du règlement afin de garantir les droits des passagers aériens.

Elle coopérera avec toutes les parties intéressées pour améliorer la clarté, la mise en œuvre et l'application du règlement. Ce n'est que dans l'hypothèse où ces contacts ne donneraient pas de résultats satisfaisants que la Commission envisagerait de modifier le règlement (CE) n° 261/2004 afin de garantir que les droits des passagers soient pleinement respectés.

¹⁶ À partir de la date d'adoption de la présente communication.