



Bruxelles, le 13.3.2013
SWD(2013) 63 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de

règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le 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, ainsi que le règlement (CE) n° 2027/97 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en ce qui concerne le transport aérien de passagers et de leurs bagages

{ COM(2013) 130 final }
{ SWD(2013) 62 final }

1. DEFINITION DU PROBLEME

1.1. Nature du problème

Il arrive fréquemment que les transporteurs aériens n'appliquent pas les droits dont les passagers peuvent se prévaloir en cas de refus d'embarquement, de retard important, d'annulation ou d'erreur de manipulation des bagages, notamment en vertu du règlement (CE) n° 261/2004¹ (ci-après le «règlement») et du règlement (CE) n° 2027/97².

1.2. Facteurs sous-jacents du problème

1.2.1. *Manque d'efficacité et d'uniformité dans le contrôle de l'application des règles dans toute l'Europe*

Le régime actuel de contrôle de l'application des règles manque d'efficacité et sa mise en œuvre n'est pas uniforme **dans l'ensemble de l'UE**. Trois grands problèmes ont été recensés:

- (a) Le **règlement (CE) n° 261/2004 contient des zones d'ombre** qui sont à la source d'une insécurité juridique entravant le bon contrôle de l'application des droits des passagers aériens et engendrant de nombreux litiges entre transporteurs aériens et passagers.
- (b) **Les politiques de sanctions sont incohérentes et manquent d'efficacité:** en l'absence de coordination officielle, les organismes nationaux chargés de l'application (ONA) mettent en œuvre différentes politiques de sanctions, et leur interprétation des diverses parties du règlement (CE) n° 261/2004 varie.

Aucun organisme spécifique n'est tenu de faire appliquer les dispositions du règlement (CE) n° 2027/97 (ni celles de la convention de Montréal³) en ce qui concerne les erreurs de manipulation des bagages.

- (c) **Les procédures de traitement des plaintes sont inadaptées et les voies de recours pour les passagers sont insuffisantes:** de nombreux passagers sont confrontés à des difficultés pratiques lorsqu'ils introduisent une plainte auprès d'un transporteur aérien.

1.2.2. *Certains coûts liés aux obligations prévues par le règlement n'incitent véritablement pas les transporteurs à respecter les droits des passagers*

Dans certaines situations, les transporteurs aériens ne sont pas en mesure de supporter ou de tenir compte des coûts et des risques (de prise en charge et d'indemnisation):

- (a) l'expérience vécue en avril 2010 avec la crise due au nuage de cendres volcaniques a montré que l'absence de toute limite dans le temps en ce qui concerne la responsabilité des transporteurs lors d'événements extraordinaires de longue durée peut représenter un risque pour leur stabilité financière;

¹ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 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, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 (JO L 46 du 17.2.2004, p. 1).

² Règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil du 9 octobre 1997 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident en ce qui concerne le transport aérien de passagers et de leurs bagages (JO L 285 du 17.10.1997, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002 (JO L 140 du 30.5.2002, p. 2).

³ Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (convention de Montréal), JO L 194 du 18.7.2001, http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/l24255_fr.htm

- (b) certains coûts de prise en charge/d'assistance sont disproportionnés par rapport aux recettes perçues par les transporteurs pour certaines **activités à petite échelle**.
- (2) **Certains aspects de la compensation financière** engendrent un effet dissuasif considérable:
- (a) de nombreux retards ne peuvent être résorbés dans un délai de **trois heures**, soit le **seuil actuel de déclenchement de l'indemnisation**;
 - (b) les indemnités forfaitaires pour une **perte de temps** commune à tous les passagers peuvent dépasser la valeur du préjudice subi par les passagers⁴.
- (3) Les transporteurs aériens doivent prendre en charge les passagers et les indemniser lorsque des perturbations sont imputables à **des tiers**, mais des dispositions nationales et contractuelles les empêchent de recouvrer les coûts auprès des tiers responsables. Ces derniers ne rencontrent aucun élément économique les incitant à prendre les mesures nécessaires pour réduire la fréquence et/ou la gravité de ces perturbations.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Tout d'abord, les États membres disposent d'une marge de manœuvre limitée pour agir seuls en matière de protection des consommateurs, étant donné que le règlement (CE) n° 1008/2008 sur les services aériens⁵ ne leur permet pas d'imposer des exigences supplémentaires aux transporteurs aériens communautaires qui souhaitent exploiter des services à l'intérieur de l'UE.

Ensuite, la plupart des problèmes susmentionnés portent sur des divergences concernant l'application ou le contrôle de l'application du règlement (CE) n° 261/2004, qui affaiblissent les droits des passagers et nuisent à l'égalité des conditions de concurrence entre les transporteurs aériens. Seule une intervention coordonnée de l'UE peut permettre de résoudre ces problèmes.

3. OBJECTIFS POLITIQUES

Compte tenu des problèmes susmentionnés et conformément à l'article 100, paragraphe 2, du TFUE, **l'objectif global** de la présente initiative consiste à promouvoir les intérêts des passagers aériens en s'assurant que les transporteurs aériens respectent un niveau élevé de protection des passagers aériens en cas de perturbations pendant le voyage, tout en veillant à ce que les transporteurs aériens exercent leurs activités dans des conditions équivalentes sur un marché libéralisé.

Cet objectif global peut se décliner en plusieurs **objectifs particuliers**:

1. Garantir l'efficacité et la cohérence dans le contrôle de l'application des droits des passagers dans l'ensemble de l'UE:

1.1. en clarifiant les définitions et les grands principes qui sous-tendent les droits des passagers et en simplifiant ces droits;

⁴ Selon des estimations effectuées dans le cadre d'études, la valeur du temps se situe, après ajustement pour tenir compte de l'inflation, entre 40 EUR/heure (pour les voyages d'agrément) et 98 EUR/heure (pour les voyages d'affaires). Étant donné qu'il s'agit de montants forfaitaires couvrant un dommage commun à tous les passagers, il convient de prendre la valeur la plus faible comme référence.

⁵ 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 (JO L 293 du 31.10.2008).

- 1.2. en garantissant l'efficacité et la cohérence des politiques de sanctions;
- 1.3. en garantissant l'efficacité des procédures de traitement des plaintes et des voies de recours dont disposent les passagers.

2. Réduire les effets dissuasifs, sur les transporteurs aériens, de certains coûts découlant du règlement:

- 2.1. en garantissant que les obligations des transporteurs aériens en ce qui concerne les droits des passagers couvrent des risques limités dans le temps et/ou dans leur ampleur;
- 2.2. en garantissant que l'indemnisation financière dans certaines situations ne se traduit pas par des effets dissuasifs décisifs quant au respect des règles;
- 2.3. en veillant à ce que les tiers soient incités à traiter les causes des perturbations pendant le voyage dont ils sont responsables.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

4.1. Formes possibles d'intervention de l'UE

Les parties prenantes ont suggéré deux formes d'intervention au niveau de l'UE qui ont été rapidement écartées dès le début des travaux d'analyse:

- une **abrogation du règlement** entraînerait une réduction importante du niveau de protection des droits des passagers;
- la création d'un **fonds sectoriel** pour couvrir toutes les dépenses liées à la prise en charge et à l'indemnisation serait moins efficace (notamment en ce qui concerne le réacheminement) et entraînerait de nouveaux frais administratifs;
- les **documents d'orientation et les engagements volontaires** existants ont déjà permis de constater que des mesures non réglementaires ne permettent pas véritablement de continuer à progresser.

La seule forme d'intervention de l'UE qui permettrait de traiter les causes profondes des problèmes recensés consiste donc à actualiser le cadre réglementaire actuel de l'UE.

4.2. Examen initial des mesures

À la suite d'un premier examen, les mesures dont les retombées positives n'étaient pas assez importantes par rapport à leurs coûts et inconvénients ont été rejetées. Cet examen s'est fondé sur les critères suivants: avis des parties prenantes, compatibilité juridique et pratique, efficacité et complémentarité.

Les mesures ont aussi été analysées à la lumière des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

4.3. Description des options stratégiques

Les options envisagées diffèrent en ce qui concerne le compromis choisi entre un renforcement du contrôle de l'application et le recours à des incitations économiques adaptées pour les transporteurs aériens: des coûts plus élevés inciteraient les transporteurs aériens à baisser le niveau de respect des droits alors que des politiques de sanctions plus strictes les inciteraient à les respecter. Par conséquent, la politique de contrôle de l'application doit être plus rigoureuse et mieux coordonnée pour les options dans lesquelles les obligations du règlement impliquent des coûts plus élevés, et inversement:

- (1) **privilégier les incitations économiques:** l'accent est mis sur la réduction des coûts en remplaçant certaines des obligations en matière de prise en charge (repas, hébergement) par une assurance facultative proposée aux passagers;
- (2) **trouver un équilibre entre une politique de contrôle de l'application plus rigoureuse et des incitations économiques:** coordination soutenue des ONA. Deux variantes sont envisageables pour diminuer les coûts:
 - (a) soit en relevant le seuil de déclenchement de l'indemnisation en cas de retard et en le faisant passer de trois heures à minimum cinq heures;
 - (b) soit en élargissant la définition des «circonstances extraordinaires» de manière à inclure la plupart des défaillances techniques.

D'autres **sous-variantes** de l'option 2 ont été analysées en ce qui concerne la modification des montants d'indemnisation et/ou d'autres modifications des seuils de déclenchement de l'indemnisation en cas de retard (par exemple en faisant en sorte que le seuil soit lié à la distance du vol);

- (3) **privilégier le contrôle de l'application:** l'option 3 est totalement centrée sur un contrôle plus rigoureux de l'application par les ONA et clarifie les droits des passagers en vigueur afin de favoriser leur application effective;
- (4) **centraliser le contrôle de l'application:** l'option 4 met intégralement l'accent sur une politique de contrôle de l'application efficace et centralisée à l'échelle de l'UE devant neutraliser les effets dissuasifs des coûts liés au respect des droits.

	Option 1	Option 2a	Option 2b	Option 3	Option 4
Contrôle de l'application renforcé	Coordination minimale	Coordination moyenne		Coordination moyenne + obligation de moyens	Coordination soutenue
Comment?	<ul style="list-style-type: none"> - Meilleur échange d'informations entre les ONA et la Commission - Séparation entre le contrôle général de l'application et le traitement des plaintes 	<ul style="list-style-type: none"> - La Commission peut demander l'ouverture d'enquêtes par les ONA - Un comité officiel peut établir des procédures communes (transfert des plaintes, échange d'informations) - Séparation entre le contrôle de l'application et le traitement des plaintes 		<p>Outre l'option 2: obligation pour les transporteurs aériens d'avoir un représentant dans chaque aéroport, qui est compétent pour les décisions relatives à la prise en charge et à l'indemnisation</p>	<p>Organisme central chargé du contrôle de l'application à l'échelle de l'UE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les ONA seraient des filiales de l'organisme central - Séparation entre le contrôle de l'application général et le traitement des plaintes
Incitations économiques (positives ou négatives)	Coût minimal	Coût moyen		Coût élevé	Coût élevé
Prise en charge	<ul style="list-style-type: none"> - Assurance facultative pour les passagers 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitation de la durée de l'hébergement en cas d'événements extraordinaires de longue durée - Dérogation partielle pour les activités à petite échelle 		<ul style="list-style-type: none"> - Fonds sectoriel en cas d'événements extraordinaires de longue durée 	<ul style="list-style-type: none"> - Fonds sectoriel (similaire à l'option 3) - Droit au réacheminement en cas de retard important
Indemnisations	Droit à une indemnisation en cas de retard de plus de 5 heures	Droit à une indemnisation en cas de retard de plus de 5 heures	Droit à une indemnisation en cas de retard de plus de 3 heures	Droit à une indemnisation en cas de retard de plus de 3 heures	Droit à une indemnisation en cas de retard de plus de 3 heures
	Définition stricte des circonstances extraordinaires	Définition stricte des circonstances extraordinaires	Élargissement de la définition des circonstances extraordinaires (inclusion des défaillances techniques)	Définition stricte des circonstances extraordinaires	Définition stricte des circonstances extraordinaires
	Diminution des montants de l'indemnisation forfaitaire, surtout pour les courtes distances	Autres sous-variantes: diminution des montants de l'indemnisation ou non – seuil de déclenchement unique ou seuils de déclenchement	Deux sous-variantes: diminution des montants de l'indemnisation ou non	Montants de l'indemnisation forfaitaire inchangés	Montants de l'indemnisation forfaitaire inchangés

		multiples de l'indemnisation en cas de retard			
Caractéristiques communes	<ul style="list-style-type: none"> - Clarification des droits en cas de correspondance manquée, réaménagement anticipé des horaires, équipements de mobilité, retards sur l'aire de trafic et politique en cas de non-présentation - Organisme chargé du contrôle de l'application des droits existants en cas d'erreur de manipulation des bagages - Procédures minimales de traitement des plaintes pour les transporteurs aériens - Partage de la charge économique avec des tiers 				

5. ANALYSE D'IMPACT

5.1. Incidences économiques

Incidence sur les politiques de contrôle de l'application

Dans toutes les options envisagées, l'efficacité de la politique de contrôle de l'application (qui repose pour l'heure essentiellement sur des plaintes déposées par les passagers) serait renforcée par l'adoption d'une **approche plus volontariste** consistant à vérifier les manuels, modalités et plans d'urgence des transporteurs aériens au regard du respect des droits des passagers.

Le niveau de **coordination** entre les politiques nationales de contrôle de l'application progresse à mesure que l'on passe de l'option 1 à l'option 4, mais les coûts administratifs qui y sont associés ont également tendance à augmenter.

Clarification et simplification des droits

Dans toutes les options envisagées, les droits existants des passagers aériens sont clarifiés, notamment en ce qui concerne la notion de **circonstances extraordinaires**, ce qui réduit la marge d'interprétation.

Dans les options 2 et 4, les droits sont encore simplifiés par l'introduction d'une mesure selon laquelle une **prise en charge sous la forme de repas et de rafraîchissements doit toujours être fournie en cas de retard de deux heures**, quelles que soient la distance du vol et l'origine du retard subi par le voyageur.

Incidence sur les coûts liés au respect des droits

L'incidence sur les coûts liés au respect des droits pour les **transporteurs aériens** peut être résumée sommairement comme suit:

- **dans l'option 1**, les coûts liés au respect des droits seraient considérablement réduits; l'impact d'un événement extraordinaire de longue durée serait limité et les coûts supportés par les transporteurs aériens régionaux resteraient identiques;
- **dans l'option 2** (et ses variantes), les coûts seraient identiques aux coûts actuels, mais ils risqueraient moins d'augmenter en cas de hausse de la proportion de passagers réclamant une indemnisation ou en cas d'événement extraordinaire de longue durée; les coûts supportés par les transporteurs aériens régionaux seraient semblables à ceux supportés par les autres types de transporteurs aériens;
- **dans les options 3 et 4**, les coûts seraient identiques aux coûts actuels, mais leur potentiel à la hausse serait plus marqué en cas de hausse de la proportion de passagers réclamant une indemnisation; l'évolution des coûts serait limitée en cas

d'événement extraordinaire de longue durée mais les coûts supportés par les transporteurs aériens régionaux resteraient très élevés par rapport à leurs recettes.

Incidence de l'ensemble des mesures par rapport à la situation actuelle	Coût total à la fréquence actuelle de l'introduction de réclamations (censée augmenter lentement au fil du temps)		Coût théorique maximal du règlement (si une indemnisation est réclamée par l'ensemble des passagers y ayant droit)	
	VAN (2015-2025) en millions d'EUR	Évolution en % par rapport à la situation actuelle	VAN (2015-2025) en millions d'EUR	Évolution en % par rapport à la situation actuelle
Situation actuelle	10,4	-	23,6	-
Option 1	2,1	-80 %	8,0	-66 %
Option 2a (niveaux d'indemnisation inchangés)	9,8	-6 %	18,4	-22 %
Option 2b (niveaux d'indemnisation inchangés)	9,6	-8 %	17,5	-26 %
Option 3	11,3	+9 %	26,0	+10 %
Option 4	11,6	+12 %	26,2	+11 %

Source: estimations Steer Davies Gleave et Commission.

Les aéroports et d'autres tiers pourraient assumer une partie des coûts supportés par les transporteurs aériens étant donné que, dans les quatre options, les transporteurs disposent de possibilités accrues de réclamer une indemnisation, pour les coûts engagés, auprès de tiers responsables d'un retard ou d'une annulation.

Autres incidences économiques

L'**incidence sur les PME**⁶ est très limitée étant donné qu'elles ne sont que peu nombreuses à être concernées par le règlement. La plupart d'entre elles bénéficieraient des mesures spécifiques proposées dans l'option 2 pour les activités à petite échelle.

Toutes les options entraînent de nouveaux **frais administratifs** pour les transporteurs aériens (principalement relatifs à l'élaboration de plans d'urgence) et pour les ONA (principalement relatifs à la mise en œuvre de l'approche volontariste dont les coûts pourraient être compensés par une diminution du nombre de plaintes).

5.2. Incidences sociales

5.2.1. Incidence sur les consommateurs

Toutes les options présentent des caractéristiques communes:

- un meilleur contrôle de l'application des droits des passagers (y compris en ce qui concerne les bagages);
- l'amélioration des voies de recours pour les passagers;
- une clarification et un renforcement des droits dans de nombreuses situations.

⁶ Aucune micro-entreprise n'est concernée par le règlement.

L'option 1 réduit considérablement les obligations des transporteurs aériens envers les passagers en cas de perturbations pendant le voyage. Même si les passagers peuvent choisir de prendre une assurance selon leur situation individuelle, nombre d'entre eux sont susceptibles de mal évaluer la nécessité d'une telle assurance compte tenu de la faible fréquence des retards et des annulations.

Dans **l'option 2**, les obligations de prise en charge et d'assistance sont renforcées, mais le droit de réclamer une indemnisation financière est quelque peu restreint. Par ailleurs, les passagers sont moins bien protégés en cas d'événements extraordinaires de longue durée (à l'exception des passagers à mobilité réduite) et sur les vols régionaux⁷. Cette diminution du niveau de leur protection est toutefois compensée par un **meilleur contrôle de l'application** des droits existants (voir plus haut).

Les **options 3 et 4** présentent de nombreux avantages pour les passagers, tels que le renforcement de leurs droits et un meilleur contrôle de leur application. Ces options peuvent cependant se traduire également par une légère augmentation du prix des billets, et les contribuables devront participer à l'augmentation des coûts liés au contrôle de l'application.

5.2.2. *Incidence sur l'emploi*

L'incidence des options sur l'emploi reste limitée puisqu'elles visent principalement à affiner les droits existants des passagers et à garantir un meilleur contrôle de l'application.

Les options envisagées n'ont pas de répercussions négatives sur les **droits fondamentaux** des citoyens.

5.3. **Incidence environnementale**

L'incidence des options analysées en termes d'**émissions de CO₂** reste limitée.

5.4. **Comparaison des options**

L'option 2 est privilégiée par rapport aux autres car elle est la plus efficace et efficiente pour atteindre les objectifs fixés.

L'option 2a est légèrement privilégiée par rapport à l'option 2b pour les raisons suivantes: d'une part, le nombre d'annulations pourrait augmenter⁸ si le seuil de déclenchement de l'indemnisation en cas de retard reste fixé à 3 heures comme le prévoit l'option 2b et, d'autre part, les passagers risquent d'être déconcertés par le fait que le droit (inchangé) à une indemnisation naisse déjà après 3 heures alors que le droit (inchangé) à un remboursement naît seulement après 5 heures.

Aucun critère objectif ne permet de déterminer quelle **sous-variante de l'option 2a** est préférable à une autre. C'est l'appréciation politique qui permettra de déterminer si une diminution supplémentaire des coûts (en changeant les niveaux d'indemnisation ou en changeant encore le seuil de déclenchement de l'indemnisation en cas de retard) est considérée comme justifiée malgré la diminution des possibilités d'indemnisation pour les passagers.

6. **SUIVI ET EVALUATION**

La Commission évaluera comme il se doit la mise en œuvre du règlement quatre ans après son adoption par le Conseil et le Parlement, en étroite coopération avec les parties intéressées.

L'évaluation du degré de conformité et de la cohérence des politiques nationales de contrôle de l'application se fondera principalement sur les rapports annuels des ONA. La Commission

⁷ Fondée sur des données relatives à 2011, cette mesure concerne moins de 0,05 % de l'ensemble des passagers couverts par le règlement.

⁸ Comme indiqué par les modèles d'optimisation des horaires des transporteurs aériens.

peut établir des rapports réguliers sur la base des rapports nationaux, complétés, le cas échéant, par ses propres constatations, des études ad hoc et des informations tirées d'enquêtes menées auprès des passagers.