



Bruxelles, le 30.9.2025  
COM(2025) 630 final

2013/0072 (COD)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**

**concernant la**

**position du Conseil sur l'adoption d'un 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**

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

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**

**concernant la**

**position du Conseil sur l'adoption d'un 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**

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

**1. CONTEXTE**

Date de la transmission de la proposition au Parlement européen et au Conseil [document COM(2013) 130 final – 2013/0072 (COD)]:	13 mars 2013.
Date de l'avis du Comité économique et social européen:	11 juillet 2013.
Date de la position du Parlement européen en première lecture:	5 février 2014.
Date de transmission de la proposition modifiée:	s.o.
Date de l'adoption de la position du Conseil:	29 septembre 2025.

**2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION**

La proposition vise à améliorer l'application des droits des passagers. Premièrement, elle clarifie les principes fondamentaux et les droits des passagers connexes qui ont donné lieu à de nombreux litiges entre les compagnies aériennes et les passagers par le passé. Deuxièmement, elle améliore et coordonne les politiques d'application plus efficaces mises en œuvre au niveau national. La proposition vise également à mieux tenir compte des capacités financières des transporteurs aériens et à garantir une meilleure application des droits des passagers en ce qui concerne les erreurs de manipulation des bagages.

**3. COMMENTAIRES SUR LA POSITION DU CONSEIL**

La position du Conseil adoptée en première lecture le 29 septembre 2025 reflète l'accord politique auquel le Conseil est parvenu le 5 juin 2025.

Les principaux points de cet accord sont les suivants:

*Règlement (CE) n° 261/2004 (droits des passagers aériens)*

**Seuils d'indemnisation** – le Conseil a réduit le nombre de seuils de distance de trois à deux: l'un pour les trajets d'une distance maximale de 3 500 km et l'autre pour les trajets d'une distance supérieure à 3 500 km. En cas de retard, elle a fixé les seuils d'indemnisation à 4 heures (pour les trajets d'une distance maximale de 3 500 km) et à 6 heures (pour les trajets d'une distance supérieure à 3 500 km). Les montants d'indemnisation ont été adaptés à 300 EUR et 500 EUR respectivement en vue d'être réexaminés dans un premier rapport de la Commission 3 ans après la date d'application du règlement révisé. Ces dispositions visent à protéger les droits des passagers, tout en tenant compte de la charge financière des transporteurs aériens.

Le **droit à indemnisation** en cas d'**annulation** d'un vol est étendu aux cas dans lesquels les passagers sont informés de l'annulation moins de 14 jours avant le départ et choisissent un remboursement ou un réacheminement à une date ultérieure, à leur convenance. En cas d'annulation, la compagnie aérienne doit fournir aux passagers des formulaires préremplis pour les demandes d'indemnisation. Cela renforce les droits des passagers.

Les droits à remboursement, à réacheminement et à indemnisation sont étendus aux cas de **retards importants au départ** et de **correspondances manquées**, comme proposé par la Commission.

**Rôle des organismes nationaux chargés de l'application (ONA) et des organes extrajudiciaires:** comme l'a proposé la Commission, le rôle des ONA (surveillance générale) est clarifié par rapport à celui des organes (règlement extrajudiciaire des litiges) qui examinent les plaintes individuelles.

Toutefois, le Conseil a supprimé la possibilité pour la Commission de demander aux ONA d'examiner les pratiques d'un ou de plusieurs transporteurs aériens soupçonnées de ne pas être conformes aux obligations et de lui communiquer ses conclusions. Le renforcement du rôle des ONA est donc moins ambitieux que dans la proposition de la Commission. [Le Conseil a fait de même avec une disposition similaire proposée concernant les droits des passagers pour les autres modes de transport et concernant les droits des passagers lors de voyages multimodaux dans ses orientations générales concernant les documents COM(2023) 752 et 753].

Dans le cadre du **règlement extrajudiciaire des litiges** (article 16 *bis*), le choix du mécanisme est laissé aux États membres. La Commission estime qu'il convient d'éviter que la procédure des ONA soit dépourvue de garanties procédurales. Sur ce point, la position du Conseil est en deçà de la proposition de la Commission.

En outre, la relation avec la directive 2013/11/UE relative au règlement extrajudiciaire des litiges (REL) nécessite des ajustements supplémentaires afin de garantir qu'aucune disposition de ce règlement n'empêche les consommateurs de porter leurs litiges individuels devant les organismes de règlement extrajudiciaire en vertu de la directive 2013/11/UE ou ne limite l'obligation des États membres de garantir l'accès au REL dans le cadre du transport aérien.

**Rapports des ONA:** Les ONA ne sont tenus de rendre compte de leurs activités que tous les cinq ans, ce qui est moins ambitieux que le rapport annuel figurant dans la proposition de la Commission et ne permet pas un suivi plus régulier des activités des ONA. [Pour les autres modes de transport, les ONA doivent faire rapport tous les

deux ans; pour les informations les plus récentes, voir le règlement (UE) 2021/782 sur les droits des voyageurs ferroviaires].

**Indemnisation:** des règles plus claires sur les plaintes et les délais d'indemnisation pour les plaintes des passagers contre les transporteurs et les intermédiaires, avec des délais clairs et l'obligation de communiquer ces règles aux passagers et de répondre aux passagers sur le fond. Les passagers disposent d'un délai maximal de six mois pour introduire une demande d'indemnisation ou une plainte auprès du transporteur aérien; le transporteur aérien doit payer l'indemnisation ou fournir une réponse motivée dans un délai de 14 jours. Ces dispositions sont conformes aux objectifs de la proposition de la Commission.

Toutefois, l'obligation de verser une indemnisation est limitée au transporteur aérien qui assure le vol perturbé en question, alors qu'en vertu des règles actuelles (telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires C-502/18, *České aerolinie*, C-367/20, *KLM*, et C-561/20, *United Airlines*) les passagers peuvent demander une indemnisation à n'importe quel transporteur exploitant un segment du trajet. Cette limitation n'a pas été proposée par la Commission.

**Circonstances extraordinaires:** le Conseil a étendu la liste non exhaustive des circonstances extraordinaires qui peuvent conduire à exempter les transporteurs aériens du paiement d'une indemnisation et a ajouté l'obligation pour les transporteurs de répondre dans un délai donné en fournissant une explication claire et étayée. La Commission serait tenue de réexaminer la liste tous les trois ans et de proposer, le cas échéant, de la mettre à jour.

Cette mise à jour ne peut être adoptée que par la procédure législative ordinaire et non par la procédure de comitologie comme indiqué dans la proposition de la Commission. Cela ne permet pas de clarifier rapidement l'interprétation de la liste ni de la mettre à jour dans un souci de sécurité juridique. L'expérience montre que la procédure législative dure généralement plus de trois ans pour les droits des passagers aériens. Dès lors, si la liste devait être mise à jour tous les trois ans, le législateur serait constamment en train de réviser le règlement.

**Retard sur l'aire de trafic:** au bout de trois heures, les passagers ont le choix entre un réacheminement et le remboursement du billet; ils disposent également du droit de débarquer. Il s'agit d'un délai plus court que les cinq heures proposées par la Commission.

**Non-présentation d'un passager:** les politiques de non-présentation sont totalement interdites pour les vols aller-retour (sans conditions), alors que la Commission avait proposé une interdiction partielle. En vertu de la proposition de la Commission, les compagnies aériennes seraient autorisées à exiger des passagers qu'ils paient une redevance pour prendre un vol aller-retour lorsqu'ils ne se sont pas présentés pour le vol aller. La Commission avait choisi de ne pas établir d'interdiction totale des politiques de non-présentation car cela compromettrait ou affaiblirait la capacité des compagnies aériennes à proposer des vols indirects à des prix inférieurs à ceux des vols directs et nuirait donc à la concurrence. Néanmoins, cette disposition est acceptable pour la Commission, car elle renforce les droits des passagers.

**Droit à une assistance:** le droit des passagers d'être pris en charge pendant leur attente due à une interruption de vol a été amélioré; des détails ont été ajoutés

concernant la fourniture de rafraîchissements, de nourriture et d'hébergement. ces dispositions sont plus favorables aux passagers que la proposition de la Commission.

**Amélioration des droits des passagers ayant des besoins spécifiques:** les droits des **personnes handicapées ou à mobilité réduite**, mais aussi des femmes enceintes, des enfants et des personnes ayant des besoins médicaux spécifiques, sont considérablement renforcés. Il est interdit de refuser l'embarquement à des personnes ayant des besoins spécifiques. La possibilité d'être accompagné d'un chien d'assistance reconnu est introduite et les personnes qui accompagnent ces personnes ou qui accompagnent un enfant doivent se voir offrir gratuitement la possibilité d'être assis sur un siège adjacent, sous réserve de disponibilité. Ces dispositions sont plus favorables aux passagers que la proposition de la Commission.

**Droit à l'information:** L'information des passagers sur leurs droits et les obligations des transporteurs aériens et des intermédiaires en matière d'information précontractuelle et d'information en cas de perturbation sont toutes renforcées. Ces dispositions sont plus favorables aux passagers que la proposition de la Commission.

**Correction du nom des passagers:** les erreurs d'orthographe commises par les passagers lors de la réservation ou les modifications de nom après la réservation peuvent être corrigées, sans frais, jusqu'à 48 heures avant le départ, comme indiqué dans la proposition de la Commission; ce droit a également été étendu aux cas de changement administratif de ces noms.

**Lorsqu'un vol fait partie d'un forfait au titre de la directive (UE) 2015/2302**, il est précisé que l'indemnisation au titre du règlement (CE) n° 261/2004 peut être déduite de l'indemnisation reçue d'un organisateur de forfaits, afin d'éviter une surindemnisation du passager. Cet ajout est conforme aux objectifs de la proposition de la Commission.

**Prolongation de certains délais de paiement:** remboursement – le délai de remboursement est porté de 7 jours à 14 jours pour les transporteurs aériens (afin de l'aligner sur le délai de remboursement prévu par la directive relative aux voyages à forfait et le règlement (UE) n° 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus; le délai prévu par le règlement sur les droits des voyageurs ferroviaires est de 30 jours et il est toujours de sept jours en vertu du règlement sur les droits des passagers des navires); indemnisation en cas de refus d'embarquement – la période de remboursement est prolongée, passant de «immédiatement» à sept jours. La Commission n'avait pas proposé de modifier ces délais, qui sont moins avantageux pour les passagers que les délais actuels.

**Réacheminement par d'autres transporteurs ou au moyen d'autres modes de transport:** avant le réacheminement, les transporteurs aériens doivent proposer aux passagers différentes options afin qu'ils puissent atteindre leur destination dans les meilleurs délais. Ces solutions de remplacement sont soumises à l'accord du passager et comprennent le réacheminement par un autre transporteur aérien ou au moyen d'autres modes de transport. Ces dispositions sont conformes aux objectifs de la proposition de la Commission.

**Réacheminement auto-organisé** par les passagers s'ils ne se voient pas proposer un réacheminement par le transporteur aérien dans un délai de trois heures, avec une limite de coûts fixée à quatre fois le coût de la réservation initiale (si ce plafond tarifaire n'est pas acceptable pour les passagers, ils peuvent toujours insister pour

être réacheminés par le transporteur). Cette nouvelle disposition renforce les droits des passagers en cas de perturbation du voyage.

**Meilleure prise en considération des capacités financières des transporteurs aériens** – Comme expliqué ci-dessus au chapitre «seuils d'indemnisation», le seuil temporel pour le paiement de l'indemnisation est porté à quatre heures (pour les vols d'une distance maximale de 3 500 km et les vols intra-UE) et à six heures (pour les vols d'une distance supérieure à 3 500 km). En outre, le délai de remboursement est porté de 7 jours civils à 14 jours civils et à 30 jours en cas d'activation d'un plan d'urgence; la liste des circonstances extraordinaires initialement proposée est étendue. En cas de circonstances extraordinaires, le transporteur aérien peut limiter l'hébergement à trois nuits, excepté pour les personnes ayant des besoins spécifiques. Ces dispositions sont conformes aux objectifs de la proposition de la Commission.

**L'obligation pour les États membres d'informer régulièrement la Commission** de l'interprétation et de l'application du règlement au niveau national et la possibilité pour la Commission de décider des questions à traiter dans ces rapports au moyen d'actes d'exécution ont été supprimées. Sur ce point, la position du Conseil est en deçà de la proposition de la Commission.

**Révision du champ d'application du règlement:** le Conseil a ajouté à l'article 17, paragraphe 2, point a), l'obligation pour la Commission d'inclure dans le premier rapport (trois ans après la date d'application du règlement) une évaluation de la nécessité et de la faisabilité d'une révision du champ d'application du règlement en vue de renforcer encore la protection des passagers et l'égalité des conditions de concurrence entre les transporteurs de l'Union et ceux de pays tiers. Cette révision inclurait une éventuelle extension du champ d'application aux vols entrants exploités par des transporteurs de pays tiers.

*Règlement (CE) n° 2027/97 (responsabilité des transporteurs aériens):*

**des règles plus claires en matière de responsabilité en ce qui concerne les équipements de mobilité des personnes à mobilité réduite:** En ce qui concerne les personnes à mobilité réduite, le texte prévoit des dispositions plus claires et renforcées en matière de responsabilité en cas de destruction ou de détérioration des équipements de mobilité enregistrés, y compris les chiens d'assistance, ainsi que des obligations pour les transporteurs aériens en ce qui concerne la fourniture immédiate de remplacements temporaires/gratuits pour les équipements de mobilité et de solutions temporaires pour remplacer les chiens d'assistance. Ces dispositions sont plus ambitieuses que la proposition de la Commission.

**Accès facilité aux formulaires de plainte:** Les transporteurs aériens sont tenus de fournir aux passagers des formulaires de plainte dans un format accessible et de les mettre également à la disposition des personnes qui n'utilisent pas d'outils numériques, ce qui constitue une amélioration pour les passagers par rapport à la proposition initiale de la Commission. Toutefois, la Commission avait proposé des bureaux physiques pour les passagers à l'aéroport, qui n'ont pas été retenus par le Conseil. À cet égard, la position du Conseil est moins favorable aux passagers que la proposition de la Commission.

**Bagages:** le Conseil fixe les dimensions d'un «article personnel» que les passagers ont toujours le droit d'emporter en cabine sans frais supplémentaires: l'article doit pouvoir être placé sous le siège devant le passager ou il ne peut pas dépasser 40x30x15 cm. En outre, lorsqu'un article personnel ou un bagage à main ne peut pas

être emporté en cabine pour des raisons spécifiques, par exemple pour des raisons de sécurité, de capacité ou de changement du type d'aéronef, il peut être placé en soute sans autres frais.

La proposition de la Commission ne réglementait pas les dimensions des bagages à main. Dans sa position en première lecture, le Conseil fait explicitement référence aux bagages à main et définit les dimensions d'un «article personnel». La Commission relève qu'il s'agit d'une franchise minimale et que, dans la pratique, de nombreux passagers peuvent déjà emporter un article de cette taille ou un bagage à main de plus grande taille sur de nombreuses compagnies aériennes.

**Obligation spécifique d'information en ce qui concerne les personnes à mobilité réduite**, y compris l'obligation pour le transporteur aérien d'offrir aux personnes à mobilité réduite le droit de faire gratuitement une déclaration spéciale d'intérêt sur la valeur de leurs équipements de mobilité. Cela est conforme aux objectifs de la proposition de la Commission.

**Informations sur les bagages** – informations plus détaillées à fournir par les transporteurs aériens et les intermédiaires en ce qui concerne les franchises et les dimensions maximales des bagages, les conditions spécifiques applicables aux objets de valeur/fragiles tels que les instruments de musique et la transparence en ce qui concerne les frais supplémentaires. Cela est conforme aux objectifs de la proposition de la Commission.

**Droit d'emporter des instruments de musique en cabine:** les passagers sont autorisés à transporter un instrument de musique dans la cabine d'un aéronef, sous réserve des règles applicables en matière de sûreté et de sécurité et des spécifications et contraintes techniques de l'aéronef concerné. Cela est conforme aux objectifs de la proposition de la Commission.

La proposition de la Commission imposait **aux ONA de faire appliquer également les dispositions du règlement (CE) n° 2027/97** relatives aux droits des passagers en ce qui concerne la détérioration, le retard ou la perte de bagages, y compris les plaintes relatives aux équipements de mobilité des passagers handicapés et/ou à mobilité réduite. Le Conseil a supprimé cette exigence. À cet égard, la position du Conseil est en deçà de la proposition de la Commission.

La **possibilité pour la Commission d'adapter régulièrement les limites de responsabilité** mentionnées dans la convention de Montréal au moyen d'actes délégués a été remplacée par une référence dynamique aux limites fixées dans la convention de Montréal, telle que mise à jour en dernier lieu par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cette solution est moins appropriée en ce qui concerne la sécurité juridique. Sur ce point, la position du Conseil est en deçà de la proposition de la Commission.

#### **4. CONCLUSION**

La Commission peut globalement soutenir l'accord politique reflété dans la position du Conseil en première lecture. Tout en estimant que la position du Conseil – adoptée à la majorité qualifiée – ne répond pas à tous les objectifs essentiels de sa proposition, la Commission estime qu'il s'agit d'une base globalement acceptable pour engager des négociations avec le Parlement européen.