



PROPOSITION DE REVISION DU REGLEMENT 261/2004 SUR LES DROITS DES PASSAGERS AERIENS

Prise de position du
Centre Européen de la Consommation -
Centre Européen des Consommateurs France

Table des matières

Introduction	3
I- Analyse de la proposition de modification au regard du droit actuel et de son application	4
A. Les annulations de vol	4
1. Rappel du droit actuel et bilan de son application	4
2. Les modifications prévues dans la proposition de révision	5
B. Les retards de vol	14
1. Etat actuel du droit et de son application	14
2. Modifications apportées par la proposition de révision	15
C. Autres questions abordées par la proposition de révision	20
1. Refus d'embarquement	20
2. Correction d'erreurs dans le nom	22
3. Correspondances	22
4. Escales	24
5. Bagages	24
6. L'information des passagers	27
7. Réclamations et plaintes de voyageurs	29
II- Questions qui ne sont pas abordées par les textes actuels et la proposition de modification	33
A. La vente de vols secs par les agences de voyage en ligne	33
1. Problèmes constatés lors de la procédure de réservation	33
2. Modifications ou absence de réservation : qui est responsable ?	36
3. Annulation de vol par la compagnie ou par le consommateur : qui doit rembourser ?	37
B. Les faillites de compagnies aériennes	39
1. Spanair (Espagne) : une procédure simple mais avec des délais courts	39
2. Malev (Hongrie) : la procédure « kafkaïenne »	40
III- Les recommandations du CEC sur la proposition de révision du règlement 261/2004	42
A. Une véritable harmonisation des régimes en cas de retards et annulations de vols	42
B. Une définition des circonstances extraordinaires à la portée des consommateurs	42
C. Une véritable articulation et définition de la responsabilité de chaque acteur du transport aérien	42
D. Assurer l'information des voyageurs : la clé d'un voyage sans difficulté	43
E. Mettre en place un vrai dispositif simple et harmonisé en cas de liquidation judiciaire d'une compagnie aérienne	43
F. Veiller à une orientation efficace vers les services de médiation compétents	43

Introduction

Connaitre ses droits, c'est bien, mais pouvoir les exercer, c'est mieux. Tel est le crédo du Centre Européen de la Consommation depuis sa création et d'autant plus dans le domaine des droits des passagers aériens.

Le Centre Européen de la Consommation (CEC) : une structure au service des consommateurs européens

Le Centre Européen de la Consommation, association franco-allemande d'informations et de conseils aux consommateurs européens, bénéficiant de subventions publiques provenant de la France, de l'Allemagne et de l'Union européenne, est né en 1993 à l'occasion de la mise en place du Marché intérieur. Dynamique, spécialisée et efficace, l'association fait ses preuves depuis 20 ans et connaît un fort développement de ses missions : elle est devenue une des plus importantes institutions transfrontalières franco-allemandes. Les décideurs politiques et les institutions, tant au niveau national qu'europpéen, font d'ailleurs régulièrement appel à son expertise et ses compétences.

Le Centre Européen de la Consommation de Kehl est la seule structure binationale consumériste européenne. En hébergeant sous son toit **le Centre Européen des Consommateurs Allemagne et le Centre Européen des Consommateurs France** (membres du réseau européen ECC-Net), il est impliqué dans plus de 50% de l'ensemble des litiges transfrontaliers recensés par le réseau des CEC.

Le réseau des Centres Européens des consommateurs, ECC-Net, et les droits des passagers

Depuis sa création, le réseau européen des Centres Européens des Consommateurs (ECC-Net), traite ce type de litiges qui opposent bien souvent des consommateurs à une compagnie aérienne dont le siège se trouve dans un autre pays de l'Union Européenne.

En 2012, le réseau ECC-Net a enregistré plus de 72.000 sollicitations de consommateurs. Plus de 32.000 de ces contacts représentaient des plaintes, dont plus de 30% étaient liés au tourisme et transport. Sur ces 30%, plus de 20% concernaient un problème lié à un transport en avion.

C'est le **secteur** le plus important en nombre de litiges pour le réseau.¹

Pour les CEC France et Allemagne ce chiffre est encore plus élevé : en moyenne 50% des plaintes du secteur du transport et tourisme concernent les droits des passagers aériens.²

Au fil des années, des réglementations et interprétations, grâce à son expérience en la matière, les CEC ont constaté une évolution des pratiques et des litiges.

Ainsi régulièrement, le réseau des CEC réalise des rapports concernant les droits des passagers aériens dans l'Union européenne. En 2010, la paralysie totale des transports aériens européens suite à l'éruption du volcan islandais Eyjafjöll a été l'occasion pour l'ECC-Net de dresser un bilan global de l'application des textes en vigueur et des pratiques des compagnies aériennes face à un tel évènement. À cette occasion et en vue d'une future révision du règlement 261/2004, le CEC avait émis un certain nombre de recommandations visant à garantir aux consommateurs une application optimale de leurs droits, assurer une concurrence loyale entre les compagnies et les autres acteurs

¹ http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/report_ecc-net_2012_en.pdf

² http://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/publications/etudes_et_rapports/RA/RA-FR-FINAL-WEB.pdf

du secteur tout en maintenant un certain équilibre entre les intérêts légitimes des consommateurs et les contraintes économiques des compagnies.³

La proposition de révision du règlement 261/2004 était donc très attendue pour les droits des passagers. Le CEC aurait souhaité qu'elle tienne compte à la fois de l'évolution du secteur, des nouvelles pratiques commerciales mais aussi des dernières expériences comme la paralysie du secteur aérien en 2010, des interprétations de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) sur le point crucial des retards de vols, de l'apparition de nouveaux acteurs incontournables dans le secteur tels que les agences de voyages en ligne, comparateurs de prix et autres intermédiaires de vente ainsi que du phénomène des faillites des compagnies de plus en plus fréquentes ces dernières années.

³ Rapport du CEC France : « L'exercice des droits des passagers aériens : la mise à l'épreuve de la réglementation européenne (2010) » http://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/publications/etudes_et_rapports/Rapport_droits_passagers_aeriens-2011-2012.pdf

I- Analyse de la proposition de révision du règlement 261/2004 CE au regard du droit actuel et de son application

A. Les annulations de vol

1. Rappel du droit actuel et bilan de son application

▪ Traitement de l'annulation de vol dans le Règlement 261/2004

Le règlement actuel prévoit en cas d'annulation de vol par la compagnie aérienne, et ce, **quel que soit le motif**:

- ✓ au choix du consommateur, le remboursement du billet dans un délai de 7 jours ou un réacheminement vers la destination finale, dans des conditions de transport comparables et dans les meilleurs délais.
ET
- ✓ une assistance qui consiste à « offrir gratuitement » des rafraîchissements et des possibilités de se restaurer, ainsi que la possibilité d'effectuer gratuitement deux appels téléphoniques ou d'envoyer gratuitement deux télex, deux télécopies ou deux messages électroniques .
- ✓ Dans le cas d'un réacheminement par la compagnie, lorsque l'heure de départ raisonnablement attendue du nouveau vol est fixée au plus tôt le jour suivant le vol annulé, les passagers doivent se voir offrir un hébergement et le transport depuis l'aéroport jusqu'au lieu d'hébergement (hôtel ou autre).

Le règlement prévoit également une compensation à la charge de la compagnie aérienne, de 250 € à 600 €, par passager, en fonction du retard avec lequel il arrive à destination et de la distance du trajet. Cependant cette compensation forfaitaire n'est pas due si le vol a été annulé du fait de « **circonstances extraordinaires** ».

▪ L'apport de la jurisprudence de La Cour des Justice de l'Union européenne du 28 décembre 2008⁴

Cet arrêt de la CJUE répond à deux questions préjudicielles dans le cas d'un consommateur dont le vol a été annulé et à qui le paiement la compensation forfaitaire avait été refusé par la compagnie au motif qu'il était dû à un problème technique. La compagnie prétendait que ce problème technique constituait une circonstance extraordinaire au sens du règlement européen.

Or pour la CJUE, un problème technique de l'avion et qui entraîne une annulation de vol ne relève pas de la notion de «circonstances extraordinaires» au sens du règlement, « *sauf si ce problème découle d'événements qui, par leur nature ou leur origine, ne sont pas inhérents à l'exercice normal de l'activité du transporteur aérien concerné et échappent à sa maîtrise effective* ».

D'après cette jurisprudence, et à défaut de démontrer une origine complètement extérieure à l'activité du transporteur, un problème technique n'est donc pas une circonstance extraordinaire et ne peut être un motif pour refuser la compensation forfaitaire.

Bilan : Si d'une façon générale, les compagnies aériennes européennes s'acquittent de leur obligation de réacheminer les consommateurs dans des délais raisonnables ou de leur rembourser

leur billet d'avion non-utilisé, il n'en est pas toujours de même pour l'assistance, l'hébergement ou le paiement de la compensation forfaitaire.

Par ailleurs, certaines notions n'ayant pas été définies ou encadrées, les situations sont évaluées au cas par cas, créant une insécurité juridique pour les consommateurs mais aussi une certaine confusion concernant leurs droits.

Les interprétations de la CJUE ont permis à certains égards de commencer à encadrer la notion de circonstances extraordinaires, mais les motifs « techniques » d'annulation sont difficiles à évaluer que ce soit pour les consommateurs mais aussi pour les organismes extrajudiciaires qui les aident. Certaines compagnies sont donc tentées de jouer sur cet argument puisque les passagers n'ont pas de possibilités de vérifier de façon simple et fiable ces allégations.

2. Les modifications prévues dans la proposition de révision

La proposition insère de **nouvelles définitions** notamment la notion d'**annulation** : un vol qui décolle mais n'atterrit pas à destination, soit qu'il ait dû faire demi-tour, soit qu'il ait dû se poser ailleurs, est considéré comme annulé.

Position du CEC : Cette précision pourra être déterminante dans certains cas, mais ne semble pas suffisante compte tenu des pratiques observées. Il s'agit notamment pour un passager de clairement distinguer un vol annulé d'un vol retardé. Ce point est déterminant puisque la proposition prévoit un traitement clairement différent. Le CEC préconise donc une définition plus complète tenant compte également des changements de numéros de vol afin que les consommateurs puissent facilement savoir dans quelle situation ils se trouvent et à quoi ils peuvent prétendre.

Amendement proposé par la Commission TRAN : La Commission TRAN du Parlement européen est venue proposer un certain nombre d'amendements à la proposition de révision de la Commission européenne dans une résolution adoptée le 17 décembre 2013⁵. Sur la question des disparités de traitement entre les annulations et retards de vol, les propositions de la Commission TRAN viennent rapprocher les deux régimes comme nous le verrons plus loin. De ce fait, la distinction entre les deux notions devient moins cruciale, mais reste essentielle car certains droits sont spécifiques à l'une ou l'autre des situations.

▪ Remboursement ou réacheminement

L'article sur l'acheminement a été requalifié pour plus de clarté (autrefois assistance) mais les modalités de réacheminement ou de remboursement des vols non utilisés suite à l'annulation d'un vol restent identiques.

Le texte ajoute cependant **quelques précisions utiles**, notamment une articulation entre le règlement 261/2004 et le règlement 90/314 en matière de voyages à forfait et permet le remboursement du vol et le cas échéant un vol retour vers le point de départ initial dans le cadre d'un voyage à forfait, sauf si le remboursement a déjà été effectué sous le règlement 90/314.

⁵ Projet de rapport de la Commission transport et tourisme du Parlement Européen du 6 septembre 2013, [2013/0072\(COD\)](#) adopté le 17 décembre 2013

De plus, si le transporteur propose un vol à destination d'un autre aéroport que celui prévu dans la réservation, **il doit prendre à sa charge les frais pour le transport** depuis cet autre aéroport vers l'aéroport final indiqué dans la réservation.

Position du CEC : Le texte actuel prévoit que les compagnies doivent prendre à leur charge les frais de transport si **l'acheminement se faisait finalement dans un aéroport de la même agglomération ou de la même région**. Or cette notion de « région » n'était pas précise car selon les États, les régions sont des territoires plus ou moins étendus. De plus, qu'advenait-il des passagers acheminés par défaut plus loin, avec leur accord ? La compagnie n'était alors pas tenue de payer l'acheminement entre cet aéroport alternatif et la destination finale initialement prévue.

La proposition de révision viendrait modifier cette notion et prévoit alors que si le réacheminement est effectué vers un aéroport alternatif (sans précision de distance), le transport vers l'aéroport de la destination finale ou vers un aéroport voisin si cela est convenu avec le passager, doit également être pris en charge par la compagnie.

Il s'agit là d'une meilleure protection des passagers ; la compagnie les acheminera vers une autre destination, que celle-ci ait été librement consentie ou non par le consommateur.

Exemple : Monsieur et Madame V devaient effectuer le vol Paris à Gênes, mais le vol a été annulé. Les consommateurs devant impérativement être à Gênes à temps pour prendre le bateau, ils n'ont eu d'autre choix que d'accepter la proposition de la compagnie de prendre un vol pour Milan puis un taxi (à la charge des passagers) pour Gênes. A l'heure actuelle, la compagnie a refusé de prendre en charge les frais de taxis puisque les consommateurs étaient d'accord pour changer le vol pour Milan et le texte n'impose pas actuellement de payer le transport si l'aéroport alternatif n'est pas dans la même « région ». Avec le nouveau texte, la compagnie aurait pu être tenue de rembourser ce taxi de proposer un autre mode de transport (bus ou train) à sa charge.

Enfin, l'avancée la plus notable dans cet article est que le réacheminement ou le retour vers le point de départ peut se faire par **d'autres modes de transport ou un autre transporteur aérien**.

Le CEC avait déjà observé, notamment lors de la paralysie du trafic aérien européen en 2010⁶, que les compagnies se contentaient de proposer que des acheminements sur leurs propres lignes, créant alors des situations complexes pour les passagers puisque les disponibilités proposées les contraignaient alors à patienter plusieurs jours voire plusieurs semaines.

Un autre phénomène avait également été observé. Certaines compagnies, notamment à « bas-coût », promettaient des remboursements sans en préciser les limites. Les consommateurs pensant alors que les modes de transport alternatifs qu'ils choisiraient seraient remboursés par la suite, ils ont alors organisé le retour par bateau, train ou voiture. Mais les compagnies aériennes ont refusé de rembourser ces frais au motif que le règlement ne prévoit pas clairement cette obligation.

Position du CEC : Nous saluons la clarification que le projet de révision apporte en ce qui concerne le **réacheminement des passagers par tout mode de transport** et non pas exclusivement sur des vols du transporteur initial. Dans certains cas effectivement, d'autres compagnies aériennes et d'autres modes de transport tout aussi efficaces peuvent être proposés et doivent être pris en charge par les compagnies pour éviter aux consommateurs des attentes plus longues lorsque leur vol est annulé. De plus en plus d'aéroports européens disposent à cet égard d'accès directs au chemin de fer ou aux transports en commun (transport intermodaux).

Jusqu'à maintenant, les modes de transport alternatifs que les passagers étaient parfois contraints d'arranger pour atteindre leur destination finale restaient à leur charge et s'avéraient parfois bien plus chers que le billet d'avion inutilisé ou partiellement utilisé.

⁶ Voir Rapport du CEC France : « L'exercice des droits des passagers aériens : la mise à l'épreuve de la réglementation européenne (2010) » précité

Cette nouvelle disposition permettra d'éviter des situations délicates pour les consommateurs contraints de trouver des solutions par eux même lorsque les propositions d'acheminement des compagnies sont limitées et non adaptées à leurs besoins.

Amendement proposé par la Commission TRAN : Le transporteur effectif est tenu de proposer le choix au passager entre le remboursement de son billet ou un réacheminement sous réserve de disponibilité « et pour autant qu'il existe des solutions de rechange raisonnables et comparables ». Cette proposition de réacheminement peut être faite sur d'autres modes de transports et dans les meilleurs délais afin que le passager arrive à sa destination dans un délai de moins de 12h. Si le choix n'a pas été proposé au consommateur, ce dernier peut organiser lui-même son réacheminement et en demander le remboursement au transporteur effectif.

Cette proposition d'amendement clarifie encore plus la procédure d'acheminement en encourageant les transporteurs à proposer des solutions alternatives pour que les passagers soient acheminés dans des délais raisonnables vers leur destination finale. De plus, l'absence de proposition alternative est sanctionnée par l'obligation de prendre en charge le réacheminement organisé par le passager lui-même, mesure qui peut s'avérer efficace pour encourager le transporteur effective à prendre en charge et organiser le réacheminement par tout moyen.

Amendement proposé par la Commission IMCO : La commission parlementaire revient sur le délai de 12h pour l'acheminement indiqué dans le projet de révision et propose de le ramener à un délais de 3h ce qui semble plus raisonnable, notamment pour les vols intracommunautaires.

Exemple : En 2010, suite à l'éruption volcanique en Islande, la Famille F s'est retrouvée bloquée en Suède et n'a pu prendre son vol retour pour Nantes. La compagnie ne proposait de réacheminement sur ses vols que dans un délai de 2 à 3 semaines. Les consommateurs ne pouvaient attendre aussi longtemps et ont été contraints de louer un véhicule pour rentrer de Suède en France en passant par les pays scandinaves, les pays Baltes, le Benelux et enfin la France. Ce voyage leur a pris 4 jours et a couté près de 1000€ alors que les billets d'avions initiaux pour ce trajet avaient coûté moins de 200€ pour l'ensemble de la famille. D'autres compagnies ou mode de transport (bateau) auraient permis d'effectuer cette liaison dans un meilleur délai et à moindre coût pour les consommateurs.

▪ La compensation et les circonstances extraordinaires

Premier constat en ce qui concerne la compensation des annulations de vol : le barème des compensations n'a pas été modifié et les seuils de distance non plus. Cependant **le délai de retard minimum a été supprimé**. De ce fait, dès l'annulation du vol et quel que soit le délai d'acheminement, le passager pourra prétendre à la compensation complète prévue alors qu'auparavant, il devait arriver avec un retard minimum à destination en cas de réacheminement pour pouvoir prétendre à la compensation.

Position du CEC : Même si cette nouvelle rédaction peut paraître favorable au consommateur, l'élargissement des cas de compensation d'annulation de vol n'encouragera pas les compagnies à admettre une annulation plutôt que de retarder de façon parfois excessivement longue le vol en question. Il serait donc opportun de maintenir les seuils de retard à l'arrivée à destination finale afin de conserver une certaine cohérence de traitement entre une annulation de vol avec acheminement et un simple retard.

Amendement de la Commission TRAN : Le projet de la Commission TRAN vient simplifier et préciser les modalités de la compensation prévue à l'article 7 du règlement 261/2004. Pour les vols au départ ou à destination d'un pays tiers et inférieurs à 2500 km la compensation est de 300€. Elle est de 400€ pour les vols entre 2500 et 6000km et passe à 600€ pour les vols de plus de 6000km.

La Commission parlementaire ne revient pas sur l'absence de seuil en fonction du retard à l'arrivée.

Amendement de la Commission IMCO : Sur ce point, la Commission IMCO confirme la simplification en fonction de la distance mais remet le premier seuil de compensation à 250€. Elle propose par

ailleurs que pour les compagnies à « bas coût », l'indemnisation soit indexée sur le prix du billet généralement bas et que le montant de compensation indiqué soit en fait considéré comme un plafond.

Le CEC se positionne clairement contre un tel amendement. Tout d'abord, il faudrait définir qui sont ces compagnies à « bas coût », sans compter que les compagnies traditionnelles commencent à offrir un service similaire : comment déterminer alors les vols soumis à ce type de régime. Par ailleurs le préjudice du passager qu'il convient de compenser est sensiblement le même, peu importe le prix de son billet.

La nouvelle rédaction de l'article limite par ailleurs clairement l'attribution de la compensation à une annulation par trajet même s'il y a une succession d'annulations et de retards. De par l'expérience du CEC dans le traitement des réclamations des consommateurs, cette précision semble utile et confirme la pratique actuellement constatée et généralement admise.

Exemple : Le vol Miami-Paris des consommateurs est annulé. Le vol de remplacement a 3h de retard. Les consommateurs manquent leur correspondance à Paris pour Hambourg. Le vol de remplacement initialement proposé est également annulé. Malgré ces contretemps, les consommateurs ne pourront demander que le versement d'une compensation forfaitaire, soit 600€ chacun, et non pas une compensation par incident (annulation + retard + annulation).

Les modes de paiements sont définis et limités (virement, espèces, chèques) dans cette proposition de révision. La **faculté d'un paiement par des avoirs a été supprimée** du texte.

Position du CEC : Sur ce point, le CEC serait d'avis de supprimer la faculté de dédommager les consommateurs par chèque, s'agissant d'un mode de paiement de plus en plus obsolète dans certains pays et dont l'encaissement peut causer des frais importants aux consommateurs.

Amendement de la Commission TRAN : A juste titre la Commission TRAN propose de supprimer la faculté de rembourser par chèque, qui peut occasionner des difficultés et frais importants en cas d'encaissement dans un autre pays. Elle précise également les modalités d'acceptation d'une compensation sous une autre forme que monétaire, soumise alors à un protocole d'accord que le passager devra valider. Le montant de la compensation ne peut être remis en cause, seulement les modalités de paiement.

Point essentiel de cette proposition au regard de la situation actuelle du droit en matière d'annulation et de retard de vol, c'est la notion de **circonstances extraordinaires**. La proposition renvoie à une **annexe I qui donne une liste indicative des circonstances considérées comme extraordinaires** et d'autres qui ne le sont pas.

Sont notamment considérées comme extraordinaires, les conditions suivantes :

- Problèmes techniques qui ne sont pas inhérents à l'exploitation normale ex : défaut mis en évidence pendant l'exploitation du vol, vice caché de fabrication, ...
- Risques sanitaires
- Gestion du trafic
- Conditions météo incompatibles avec la sécurité du vol
- Conflit du travail chez les transporteurs effectifs

Et ne sont pas considérées comme telle :

- Problèmes techniques inhérents à l'exploitation normale de l'appareil .ex : problème mis en évidence au cours de l'entretien courant ou pendant la vérification préalable

au vol ou problème survenant du fait que cet entretien ou vérification n'a pas été fait correctement.

- Indisponibilité de l'équipage de conduite ou de cabine (sauf conflit du travail).

La proposition précise également que les **circonstances invoquées peuvent avoir affecté le vol concerné par l'annulation ou un vol précédent.**

Position du CEC : Dans son rapport 2010 sur l' «exercice des droits des passagers aériens : La mise à l'épreuve de la réglementation européenne » (précité), le CEC a émis des recommandations pour assurer un droit des passagers aériens plus efficace et plus équilibré. À cette occasion, nous avons notamment mis l'accent sur l'absence de définition des circonstances extraordinaires dans le règlement 261/2004, ce qui nous semblait préjudiciable aux consommateurs et aux compagnies en créant une insécurité juridique pour ces 2 parties.

La compensation forfaitaire n'étant pas due lorsque le vol est annulé pour des «circonstances extraordinaires », beaucoup de compagnies aériennes se retranchent actuellement derrière cette notion floue et peu définie pour s'exonérer de cette compensation : de la neige en hiver, en passant par des causes techniques difficiles à apprécier pour des non-experts ou des problèmes de personnels (grèves, rotations d'équipes,...).

Difficile donc pour les consommateurs de comprendre et d'apprécier le bienfondé du caractère « extraordinaire » de certaines des causes invoquées qui leur ferment le droit à cette compensation souvent bienvenue lorsque l'annulation leur occasionne d'importants préjudices annexes (perte de jours de congés, frais supplémentaires pour d'autres moyens de transport, ...).

Malgré l'interprétation qui a été faite par la CJUE en ce qui concerne les annulations pour cause de catastrophe naturelle⁷, de rotation du personnel navigant et **les causes techniques**⁸, la notion de « circonstances extraordinaires » reste difficile à apprécier en pratique.

Même si nos services ont tenté de faire valoir à l'amiable les jurisprudences actuelles auprès des compagnies, les résultats ne sont guère satisfaisant et généralement, les consommateurs doivent faire appel au NEB⁹ compétent et surtout à la justice et ainsi connaître la nature réelle des causes de l'annulation. Autant dire que peu de passagers se risquent à entamer de telles procédures vu l'incertitude sur la notion de problème technique « *inhérent ou non à l'activité normale du transporteur* ».

Les précisions apportées par la proposition de révision du texte ne semblent pas clarifier ce point.

La proposition de révision ébauche un premier encadrement de la notion de circonstances extraordinaires en s'inspirant apparemment des décisions rendues par la CJUE. Cependant, la **distinction proposée sur les circonstances techniques ne correspond pas aux premières décisions de la CJUE rendues en la matière et cette proposition reste à notre sens difficile à appréhender pour les passagers.**

Comment savoir et vérifier que l'incident qui va se déclarer pendant le vol est réellement inopiné ou aurait dû être détecté et réparé au cours au titre de la maintenance de l'appareil ? La distinction en fonction du moment pendant lequel l'incident technique est détecté ne nous semble donc pas approprié et adapté pour une bonne compréhension des passagers.

Exemple : Monsieur H devait effectuer un vol de Paris à Hanovre. À cause d'un problème technique l'avion n'a pas pu décoller et le vol a été annulé. Le consommateur a été réacheminé mais il est arrivé avec 16h de retard à sa destination. Lorsque la compagnie a été contactée, elle a indiqué au

⁷ Affaire C-12/11 (MacDonagh vs Ryanair) du 31 janvier 2013

⁸ Affaire C-549/07 Wallentin-Hermann contre Alitalia, du 22 décembre 2008

⁹ [organismes nationaux d'exécution \(National Enforcement Bodies\) \(NEB\)](#).

consommateur que le vol avait été « *annulé en raison d'un problème de rentrée du train lié à une panne de la logique air-sol* » et qu'il s'agissait donc d'une cause extraordinaire ne pouvant donner lieu à compensation. Le consommateur n'a jamais pu savoir si la cause invoquée était réelle et extraordinaire ou non, dans le doute, il a préféré renoncer à poursuivre ses démarches.

Pour ce qui est de la grève de personnel, la proposition de révision la considère dans tous les cas (grève du personnel de la compagnie ou non), comme une circonstance extraordinaire. Si on l'on s'en tient à l'esprit des circonstances extraordinaires, ce sont des causes extérieures à la compagnie et sur lesquelles elle n'a pas de contrôle. Or, **certaines grèves ont des motifs qui relèvent du contrôle des compagnies et de ce fait, une grève du personnel de la compagnie aérienne pour ces motifs n'aurait pas à être considérée comme une circonstance extraordinaire.**

Exemple : Une compagnie espagnole a connu une grève de ses pilotes en avril 2012. Des consommateurs français ont eu ainsi leur vol annulé à la dernière minute. La compagnie les a correctement assisté (réacheminement, hébergement, etc.) mais a refusé de payer les compensations. Le NEB Espagnol (AESA) consulté à ce sujet conteste cette position et propose d'intervenir dans les dossiers des consommateurs concernés afin d'obtenir le versement de compensations forfaitaires. Il considère qu'il s'agit d'une grève inhérente à la compagnie puisqu'il s'agit de son propre personnel et que celle-ci étant programmée, elle avait la maîtrise de la situation pour éviter des annulations de vols.

Il est cependant plus évident de considérer une grève du personnel externe à la compagnie (contrôleurs aériens par exemple) ou pour des motifs qui ne sont pas du ressort de la compagnie (grève nationale sur la retraite) comme une circonstance extraordinaire pour le transporteur. En France par exemple, les grèves sont soumises à un préavis, ce qui devrait permettre aux transporteurs d'organiser leurs services afin d'assurer l'acheminement des passagers dans des conditions normales.

Nous regrettons également que la définition de la circonstance extraordinaire inclut toujours la notion de « **mesures raisonnables** » qui **n'étaient ni définies, ni explicitées dans le texte du règlement et qui ne semblent pas l'être dans sa future version.**

Nous approuvons cependant que l'annexe I indique clairement que l'annulation de vol pour cause de gestion du personnel (le personnel navigant a effectué son volume d'heures autorisées, etc.) n'est pas une circonstance extraordinaire, confirmant ainsi la position de la CJUE sur la question.

Remarque : Depuis la parution de la proposition de révision du règlement 261/2004, le CEC France observe que certaines compagnies ont tendance à invoquer dès à présent la distinction entre les circonstances techniques qui sont extraordinaires ou non évoquée dans l'annexe I, alors que ce texte n'est qu'une proposition qui n'a pour le moment aucune force de loi.

Si cette proposition de distinction semble convenir aux compagnies, il ne s'agit cependant pas d'un texte en vigueur et qui comporte un certain nombre de défauts tels que cités plus haut.

Amendement de la Commission TRAN : Ici la Commission parlementaire se montre plus précise et claire sur cette question des circonstances extraordinaires. Tout d'abord, elle propose deux critères pour que le transporteur puisse s'exonérer de son obligation de compensation que ce soit en cas d'annulation ou retard de vol : il a dû faire face à une circonstance extraordinaire **et** l'annulation ou le retard n'aurait pas pu être évité même si la compagnie avait pris correctement toutes les mesures. Par ailleurs, la Commission TRAN propose des rédactions plus précises en ce qui concerne la liste de circonstances extraordinaires reconnues dans l'annexe I et précise que la **liste est exhaustive** (avec une délégation de pouvoir pour la Commission Européenne afin de la mettre à jour si nécessaire). Toutes les grèves ne doivent pas être considérées comme exonératoires. De façon très pragmatique, la Commission TRAN constate que généralement les grèves du personnel de la compagnie ou de l'aéroport sont notifiées par avance, ce qui devrait permettre aux transporteurs de s'organiser pour

limiter les inconvénients pour les passagers et donc seules les grèves non planifiées devraient être considérées comme une cause extraordinaire.

Pour ce qui est des causes techniques, la proposition d'amendement explicite un peu plus la notion et distingue des phases au cours desquelles un incident technique est considéré comme extraordinaire (vice caché de l'appareil, incident survenu en vol, etc.). Certaines notions telle l'atteinte à la sécurité ont été supprimées car trop floues.

Les propositions de la Commission TRAN vont dans le sens d'une plus grande sécurité juridique et d'une prise en compte des réalités des incidents invoqués par les compagnies.

La Commission met également l'accent sur le fait que les compagnies devront justifier par écrit les circonstances extraordinaires invoquées et en apporter la preuve. A défaut, les consommateurs seront en droit d'obtenir le paiement de la compensation prévue.

Amendement de la Commission IMCO : La Commission IMCO a confirmé la nécessité d'apporter des éléments de preuve à l'appui des circonstances extraordinaires invoquées. Elle est venue compléter certains points de la liste proposée par la Commission Européenne notamment pour les cas qui ne relèveraient pas de circonstances extraordinaire comme les grèves du personnel de la compagnie, l'annonce de l'hiver ou les conditions météorologiques qui n'occasionnent pas la fermeture de l'aéroport. Le CEC se félicite de ces compléments d'information en faveur des consommateurs.

▪ **L'assistance et la prise en charge des passagers**

Pour la prise en charge des passagers, le texte maintient l'**obligation d'assistance en cas d'annulation occasionnant un retard d'au moins 2h**.

Cependant, il arrive fréquemment que les passagers doivent s'organiser eux-mêmes pour se loger et se restaurer. Dans cette situation, ils doivent avancer les frais, mais certains ignorent qu'ils ne pourront obtenir de remboursement **que sur présentation de justificatifs**. D'autres choisissent ou sont contraints de dormir à l'aéroport et ne disposent alors d'aucun justificatif pour obtenir un remboursement de leur préjudice lié à cette nuit passée dans de mauvaises conditions.

Position du CEC : Dans notre rapport de 2010 et lors de la consultation préalable à la révision du règlement 261/2004, le CEC France avait préconisé de **prévoir une somme forfaitaire pour les nuits que les consommateurs sont contraints de passer sur place afin de permettre à ceux qui sont obligés de dormir à l'aéroport comme à ceux ne disposant pas de justificatifs, d'obtenir réparation**.

La proposition de révision vient par ailleurs limiter la prise en charge de l'assistance en cas de circonstances extraordinaires. L'assistance et notamment l'hébergement est alors limité à 3 nuits et à 100€ par nuit.

Cette limite ne s'appliquera pas pour les personnes handicapées, les enfants non accompagnés, les femmes enceintes et les personnes nécessitant une assistance médicale. Ces dernières conserveront un droit à l'hébergement par les compagnies, **à la seule condition** que ces dernières aient été informées de **leurs besoins particuliers plus de 48h** avant le départ.

Position du CEC : Cette disposition qui limite l'hébergement nous semble raisonnable vis-à-vis des compagnies comme des passagers. Le CEC met cependant une réserve en ce qui concerne la prise en charge des personnes nécessitant une assistance et notamment les femmes enceintes. En effet, pendant une certaine période de la grossesse qui ne présente pas de risque particulier pour effectuer un vol, les compagnies n'exigent pas de certificat médical et la plupart des femmes enceintes ne signalent pas leur état à la compagnie. Or sans cette information préalable, elles ne pourraient pas prétendre à une prolongation d'un hébergement en cas d'annulation de leur vol. Une prise en charge de l'hébergement au-delà de 3 jours devrait donc être offerte à l'ensemble des passagers visés, même s'ils n'ont pas fait de déclaration préalable.

À ce titre, les compagnies devraient être contraintes à inviter de façon plus explicite ces passagers nécessitant une assistance à se faire connaître dès la réservation de leur billet afin de bénéficier de la prise en charge adaptée à leur état.

Amendement de la Commission TRAN : Le projet d'amendement suggère de ne pas imposer de limite de temps pour ce qui est de la prise en charge de l'hébergement mais fixe une limite de 125€ par nuit (tenant compte de la disparité des coûts de l'hébergement hôtelier selon les pays européens). Si le passager organise seul son hébergement, la prise en charge peut alors être limitée à 3 nuits avec la même limite de prix. L'idée est d'encourager les compagnies à prendre en charge cet hébergement puisqu'elles peuvent alors en maîtriser le coût.

Amendement de la Commission IMCO : En la matière, les parlementaires proposent de revoir à la hausse le montant de la nuitée à 175€ pour tenir compte du coût moyen observé dans les hôtels avoisinant les aéroports européens.

Elle propose également que pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, l'assistance soit due systématiquement et même s'il n'y a pas eu d'information préalable. Ces personnes ayant dans tous les cas besoin d'une attention particulière.

Enfin, elle préconise que dans tous les cas de retard, annulation ou refus d'embarquement, l'assistance en matière de boisson ou restauration soit fournie sans délais particulier si nécessaire.

Une autre précision a été apportée par le texte en matière d'hébergement. Si le passager renonce au réacheminement et choisi le **remboursement de son vol, il ne peut prétendre à un hébergement** ou d'autres prises en charge s'il est à l'aéroport de départ.

Position du CEC : Ici, le CEC souhaiterait mettre l'accent sur la nécessité d'informer de façon précise les consommateurs sur l'ensemble de leurs droits. Avant de renoncer à son acheminement, le consommateur doit savoir que le transporteur doit aussi lui proposer des transports alternatifs par d'autres compagnie ou d'autres modes de transport, que ce transport alternatif sera à la charge de la compagnie initiale et que dans cette hypothèse d'acheminement, l'hébergement et la restauration seront pris en charge.

Ces informations nous semblent nécessaires à sa prise de décision en toute connaissance de cause et notamment s'il renonce au réacheminement.

Amendement de la Commission TRAN : La Commission parlementaire propose que le passager conserve son droit à une assistance même s'il refuse la proposition de réacheminement de la compagnie.

Exemple : Monsieur et Madame T se sont retrouvés bloqués à Londres pendant l'éruption volcanique et leur vol pour Toulouse a été annulé. La compagnie leur a proposé un vol pour le lendemain, qui a été annulé, puis un vol pour le surlendemain également annulé. Les consommateurs ont finalement décidé de regagner la France en bateau.

Avec le règlement actuel, la compagnie aérienne a refusé de rembourser les frais de bateau et a simplement remboursé le vol non utilisé. Elle a refusé de prendre en charge les nuits d'hôtel au motif que les consommateurs avaient finalement choisi de renoncer au réacheminement.

Le texte ajoute également que la **prise en charge du transport** en cas d'hébergement par la compagnie concerne les trajets vers l'hôtel mais aussi **vers le domicile des consommateurs ou tout autre lieu d'hébergement**.

Position du CEC : Cette précision est logique et tient compte du cas des passagers qui parfois ne vivent pas à proximité de l'aéroport mais restent dans un périmètre raisonnable pour ne pas avoir à être hébergés sur place.

Une obligation a été ajoutée à **la charge des aéroports de prévoir des dispositifs d'urgence et d'accueil en cas d'annulation massive** de vol notamment en cas de liquidation de compagnie ou de retrait de licence.

Position du CEC : Si le CEC salue l'implication des aéroports dans la prise en charge des passagers lors de l'annulation massive de vols, nous déplorons cependant qu'il n'y ait pas plus de précisions sur les moyens concrets à mettre en œuvre pour la prise en charge des consommateurs (information, hébergement, approvisionnement, réacheminement, salles dédiées, etc).

Amendement de la Commission TRAN : En accord avec les remarques du CEC, la Commission TRAN propose de préciser les modalités du plan d'urgence suggéré par la proposition de révision en insistant notamment sur la coopération de tous les acteurs du transport et en énumérant les postes à prendre en compte : l'information des passagers sur la situation, la mise en place d'une assistance sur place en prévision de la saturation des hébergements autour de l'aéroport, l'accueil et la prise en charge des personnes handicapées ou vulnérables (enfants et personnes âgées), des procédures de réacheminements par d'autres modes de transports et à des coûts raisonnables, une information sur les limitations de l'assistance dans de tels cas.

Elle ajoute que les plans qui seront élaborés seront à communiquer aux organismes nationaux en charge l'application du Règlement (NEB – National Enforcement Body).

B. Les retards de vol

1. État actuel du droit et de son application

▪ Traitement du retard dans le règlement 261/2004

Le retard ne fait pas l'objet d'une définition précise dans le règlement actuel 261/2004. Il ne donne des **droits aux consommateurs qu'à partir de 2h de retard sur l'horaire d'arrivée initialement prévu.**

Dans l'hypothèse d'un tel retard, le consommateur peut prétendre sur la base du règlement à :

- une **assistance** qui consiste à « offrir gratuitement » des rafraîchissements et de la nourriture, ainsi que la possibilité d'effectuer gratuitement deux appels téléphoniques ou d'envoyer gratuitement deux télex, deux télécopies ou deux messages électroniques.
 - dans le cas où le vol est reporté au moins le jour suivant le départ initialement planifié, les passagers doivent se voir proposer un **hébergement** aux frais de la compagnie et le transport depuis l'aéroport jusqu'au lieu d'hébergement (hôtel ou autre).
 - La **possibilité d'annuler son billet et en obtenir le remboursement ainsi qu'un éventuel vol de retour vers son point de départ si le retard dépasse 5h.**
- **L'apport de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) du 19 novembre 2009 dit « arrêt Sturgeon »¹⁰ et sa confirmation par l'arrêt « Nelson » du 24 octobre 2012¹¹**

À la différence de l'annulation de vol, les retards de vol, selon le règlement, ne donnaient pas droit au paiement d'une compensation. Cette différence de traitement a conduit à de nombreuses situations confuses dans lesquelles les compagnies aériennes prétendaient que le vol était retardé (parfois de plusieurs jours) plutôt que d'admettre qu'il avait été annulé afin d'éviter de payer une compensation à l'ensemble des voyageurs. Les compagnies étaient implicitement invitées à retarder un vol plutôt que de l'annuler. Des transports alternatifs ou d'autres vols n'étaient pas proposés aux consommateurs.

Suite à deux questions préjudicielles, la CJUE a été invitée à interpréter le règlement 261/2004 sur la notion de retard et les réparations ouvertes aux passagers. Reconnaisant la similitude du préjudice (que ce soit pour cause d'annulation ou de retard, les passagers ne sont pas à l'heure à destination) et en s'attachant aux objectifs du texte, la CJUE estime que les passagers qui ont subi **un retard de trois heures ou plus à l'arrivée à leur destination finale ont droit à une compensation dans les mêmes conditions que dans le cas d'une annulation de vol** (article 7 du règlement : compensation de 250 à 600€).

Initialement, les compagnies européennes ont été réticentes à reconnaître cette interprétation, estimant qu'elle était contraire à la lettre du texte. Ce n'est que suite à la confirmation de cette interprétation par l'arrêt « Nelson » du 24 octobre 2012, que les compagnies ont commencé à admettre cette position et à indemniser les consommateurs en cas de retard de plus de 3h qui ne serait pas dû à des circonstances extraordinaires.

¹⁰ Affaires jointes C-402/07 et C-432/07

¹¹ Affaires jointes C-581/10 et C-629/10

Bilan : A la veille de la révision du règlement, les annulations et les retards importants de plus de 3h devraient être indemnisés de la même façon pour les consommateurs, puisque leur préjudice est identique.

À la suite de la première décision, les compagnies se sont pour la plupart, montrées réticentes à prendre en considération l'interprétation de la CJUE et estimaient que celle-ci n'était pas en conformité avec le Règlement 261/2004. Donc peu de compagnies acceptaient de procéder à l'amiable à la compensation des retards de plus de 3h.

La confirmation de l'arrêt « Sturgeon » en octobre 2012 a eu pour vertu de confirmer la volonté de la CJUE de considérer que le préjudice est identique pour les consommateurs dont le vol est retardé ou annulé (avec un réacheminement). Suite à cette confirmation, nous avons constaté que les compagnies ont pris en compte l'interprétation et se sont mises à indemniser les retards importants dans les cas où ils n'étaient pas dus à des circonstances extraordinaires.

2. Modifications apportées par la proposition de révision

▪ En matière de compensation de retard

Le nouvel article 6 de la proposition de révision concernant les retards prévoit, en plus de l'assistance, un régime de compensation. Il propose un **nouveau barème de retard** ouvrant droit aux compensations de l'article 7. Ainsi, les passagers pourront prétendre à une compensation si:

- Le retard est de 5h minimum sur un vol intra-UE ou de moins 3500km
- Le retard est de 9h minimum sur un vol entre 3500 et 6000 km
- Le retard est de 12h minimum sur un vol de plus de 6000 km

Le texte confirme également que conformément à l'analyse de la CJUE, la compagnie ne sera pas débitrice de la compensation si le retard est dû à des circonstances extraordinaires (voir Annulation de vol).

Position du CEC : La révision des règles de compensation pour les retards de vol était très attendue suite notamment aux interprétations successives de la CJUE qui a permis de renforcer les droits des passagers et d'enrayer la dérive de certaines compagnies qui pouvaient être tentées de faire passer des annulations de vol pour des retards.

Le CEC, depuis longtemps et notamment dans son rapport de 2010 précité, appelait de ses vœux une confirmation des jurisprudences afin que les régimes de retard et d'annulation soient enfin harmonisés.

La consécration du caractère identique du préjudice subi par un passager qui arrive à destination sur un vol retardé ou annulé aurait dû être entérinée dans la proposition de révision du règlement. Or la direction prise par la Commission dans son projet, même si elle a le mérite de prévoir sans équivoque une compensation en cas de retard de vol, consacre surtout la différence de traitement entre les passagers retardés du fait d'une annulation et ceux victimes du simple retard de leur vol, même long.

- Vol entre 1500km et 3500 km intracommunautaire et **plus de 5h** de retard : 400€
- Vol entre 3500km et 6000km et **plus de 9h** de retard : 600€
- Vol de plus 6000km et **plus de 12h** de retard : 600€

Exemple :

Monsieur A et Monsieur B effectuent tous les deux un vol de Paris à New York mais avec deux compagnies différentes.

Le vol de Monsieur A est annulé par la compagnie. Elle lui propose un réacheminement 6h plus tard sur un autre vol régulier de la compagnie. Monsieur A arrivera donc 6h plus tard à destination. Il manque sa première journée de vacances sur place mais il pourra prétendre à une compensation de 600€.

Le vol de Monsieur B décolle quant à lui avec **du retard** et arrive finalement à destination avec également 6h de retard. Monsieur B aura lui aussi manqué une journée de congé, mais il ne pourra prétendre à aucune compensation complémentaire avec le nouveau texte.

Par ailleurs, comme nous l'indiquions précédemment, en cas d'annulation de vol, la compensation serait due selon le nouveau texte, sans conditions d'un retard minimal à destination, ce qui encouragera les compagnies à préférer retarder un vol plutôt que de l'annuler afin d'être dispensées de toute compensation alors que certains retards, même de moins de 5h, peuvent être très préjudiciables aux consommateurs.

Exemple :

Monsieur X effectue le vol Lyon à Bruxelles. Son vol est annulé et la compagnie lui propose un acheminement via une autre compagnie 1h plus tard. Il arrivera à Bruxelles avec une 1h de retard **et** pourra obtenir la compensation de 250€.

Mais si la compagnie avait invoqué un simple retard du vol prévu et que le vol arrive avec 3h de retard. Cela permettrait à la compagnie d'être dispensée de tout paiement de compensation tout en s'accordant le temps de réparer l'appareil ou de trouver une solution de transport moins coûteuse sur ses propres lignes. En revanche, le consommateur sera à destination encore plus tard et sans compensation.

Ces dispositions risquent donc d'inciter les compagnies à **privilégier le retard sur une annulation**, et **les droits des consommateurs ne seront donc plus assurés de façon égalitaire** au regard du préjudice subi. Comme nous le soulignons p.4, la nouvelle définition de l'annulation de vol n'est pas suffisamment « pratique » pour permettre au consommateur de savoir, sans équivoque, quel est réellement le statut de son vol, ce qui peut créer selon nous des situations identiques à celles qui étaient observées avant les interprétations de la CJUE sur les retards.

Il nous semble donc que ce dispositif n'encouragera pas les compagnies à trouver des solutions alternatives pour permettre aux passagers d'être à destination dans des délais raisonnables.

Par ailleurs, la Commission invoque dans le contexte de la proposition de révision, **les contraintes économiques subies par les compagnies**. Il convient ici de rappeler que l'encadrement des circonstances extraordinaires qui dispensent les compagnies de toute compensation (en cas de retard ou annulation) est bien plus favorable aux compagnies dans le projet de révision et donc devrait conduire logiquement à une diminution des cas ouverts à compensation si elle reste en l'état (voir page 9).

Par ailleurs, la CJUE avait constaté dans son arrêt du 24 octobre 2013, dit « Nelson » que les cas de retard de plus 3h, indemnisables et qui ne sont pas dus à des causes extérieures, représentent un nombre minime. De ce fait, ils ne provoqueraient pas un déséquilibre économique pour la compagnie, d'autant plus si la définition des événements extraordinaires est élargie en faveur des compagnies¹².

Du point de vue du CEC, avec l'obligation de compensation des retards à compter de 2h ou de 3h comme l'avait décidée la CJUE, les compagnies seraient plus enclines à proposer dès que possible des acheminements alternatifs sur d'autres compagnies ou avec d'autres modes de transport, notamment pour les vols courts pour lesquels les modes alternatifs peuvent être plus variés et efficaces.

Amendement de la Commission TRAN : La Commission parlementaire prend le contre-pied de la révision proposée par la Commission européenne et rappelle que la question des retards de vols a fait l'objet d'une interprétation par la CJUE et qu'il convient donc d'en tenir compte dans la révision du nouveau texte.

De façon pragmatique, la Commission TRAN amende le texte en harmonisant la définition du retard pour l'espace intracommunautaire. Elle prend également en compte l'intérêt des passagers pour lesquels des retards importants sur des courtes distances peuvent se révéler très préjudiciables.

Ainsi, pour ouvrir droit à la compensation prévue à l'article 7, les retards devraient donc s'apprécier comme suit :

- À partir de 3h pour un vol de moins de 2500km ;
- À partir de 5h pour les vols intracommunautaires et les autres vols entre 2500 et 6000 km ;
- À partir de 7h pour les vols avec un départ ou une destination en dehors de l'UE de plus de 6000km.

Ce barème vise à simplifier la compréhension et l'utilisation du texte pour les passagers et correspond au délai de base dégagé par la CJUE mais également prévu dans la Convention de Montréal.

Il est à noter que les raisons exonératoires pour le versement de la compensation sont identiques à celles prévues pour les annulations de vol avec l'obligation de remplir les deux critères énoncés.

Amendement de la Commission IMCO : De façon très pertinente, la Commission IMCO précise que la notion « intracommunautaire » inclue également les vols à destinations des territoires d'outre-mer de l'Union Européenne.

Avis du Comité Économique et Social Européen¹³ : Le CESE rejette également la proposition de la Commission d'instaurer des délais de 5, 9 et 12h pour apprécier les situations de retard ouvrant droit à une indemnisation ou certaines possibilité d'assistance et souhaite que le texte tienne compte de la position de la CJUE en la matière.

▪ Réacheminement ou remboursement

Comme le prévoit actuellement le règlement 261/2004, le projet de révision maintient qu'à partir de **5h de retard**, le passager peut demander l'annulation et le remboursement de son billet.

Position du CEC : Compte tenu d'une compensation qui concernerait moins de cas et avec des délais plus longs (voir ci-dessus), il nous semble préjudiciable aux consommateurs de ne pas pouvoir demander l'annulation de leur vol avant 5h de retard, notamment pour des vols courts.

En effet, cette disposition ne nous semble pas adaptée à la réalité dans de nombreux cas, notamment lors de vols de courte distance à l'intérieur de l'Union européenne. Sur un tel vol, un retard de 3h ou 4h peut causer un préjudice important à un consommateur ou remettre en question la nécessité de son voyage.

Exemple :

Monsieur G. et Monsieur B. doivent se rendre de Bruxelles à Berlin pour une réunion. À l'aéroport les passagers sont informés que leur vol aura 4h de retard. Monsieur G et Monsieur D qui faisaient l'aller-retour dans la journée pour cette réunion n'ont plus d'intérêt à partir.

Avec la proposition de révision, ces passagers ne peuvent prétendre à rien : ils ne peuvent pas annuler leur voyage et en demander le remboursement et ils n'ont droit à aucune compensation.

¹³ Avis du Comité économique et social européen sur les «Règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers aériens (programme glissant)» (2013/C 327/20)

Avec l'ancien texte et son interprétation, les passagers pouvaient au moins obtenir le paiement de la compensation dans l'hypothèse où le retard n'est pas dû à des circonstances extraordinaires.

De plus, concernant toujours la faculté d'obtenir l'annulation et le remboursement des billets en cas de retard de plus de 5h, si les consommateurs choisissent cette faculté pour un vol aller, qu'en sera-t-il pour le vol de retour (dans le cadre d'un achat de vol en aller-retour). Pourra-t-il être également annulé et remboursé à la demande du consommateur ? Le texte ne précise pas ce point. Il serait donc opportun que le projet de révision envisage également cet aspect afin que les consommateurs puissent savoir exactement à quel remboursement ils peuvent prétendre et mesurer ainsi les conséquences de leur choix d'annuler leur vol.

Exemple :

La famille S. doit effectuer le trajet de Londres à Madrid pour y passer un week-end. Mais le vol au départ de Londres est annoncé avec un retard de 6h du fait des conditions climatiques. Les passagers manquant ainsi près du tiers de leur séjour sur place, ils décident d'annuler leur voyage et obtiennent le remboursement du vol aller. Cependant la compagnie refuse de leur rembourser le vol de retour qui a également été acheté auprès de ses services. Qui a raison ? Quelle solution pour cette famille ?

Amendement de la Commission TRAN : La révision des seuils de compensation a également une influence sur les délais de retard pour l'obtention de l'assistance et du droit à réacheminement, ainsi dus dès 3h de retard et non 5h. La possibilité de renoncer à son voyage et à en obtenir le remboursement dès 3h serait également admise puisque dès ce seuil franchi, le passager peut prétendre à l'application de l'article 8 paragraphe 1.

Cependant, la question du régime pour le vol retour si le passager renonce à son vol aller n'a pas été envisagée par la Commission TRAN.

▪ **En matière d'assistance**

L'obligation d'assistance qui consiste à fournir des boissons et de la nourriture est maintenue à partir de 2h de retard.

En revanche, les conditions de l'obligation d'hébergement sont plus encadrée (voir p.9) et le texte vient préciser dans le cas d'un retard que l'hébergement est offert à partir de 5h de retard et si le retard inclut une nuit.

À ce sujet, la définition de la nuit a été ajoutée au premier article (entre minuit et 6h).

Position du CEC : Le CEC note le maintien du régime de l'assistance qui doit être fourni dès 2h de retard. En revanche, sur la définition de la « nuit », il nous semble plus approprié de considérer qu'elle débute à 22h. Les passagers notamment les plus vulnérables (jeunes enfants, personnes handicapées, femmes enceintes, personnes âgées) peuvent avoir besoin de repos et d'un accès à des sanitaires et devraient donc pouvoir obtenir un hébergement plus tôt.

Amendement de la Commission TRAN : Le régime de l'assistance en matière d'hébergement amendé par la Commission TRAN s'appliquerait ici dès 3h de retard. Le délai de 2h plus favorable aux passagers se trouve ici modifié mais de façon minime et dans un souci de simplification, d'harmonisation et de cohérence avec la notion de retard développée par la CJUE.

L'assistance consistant à fournir boisson et nourriture doit par ailleurs être fournie, si nécessaire sans délais. La **Commission IMCO** confirme également ce droit.

▪ **Les autres innovations de la proposition de révision**

La proposition de révision vient compléter le dispositif des retards avec le paragraphe 3 de l'article 6. **La compensation s'applique en cas de modification du vol moins de 15 jours avant le départ.** Ainsi, si le consommateur n'est pas prévenu d'une modification des horaires plus de 15 jours avant le départ, il pourra prétendre à une compensation si son trajet et le changement entrent dans les conditions des articles 6 et 7.

Position du CEC : La prise en compte, au titre d'un retard, d'une modification des horaires moins de 15 jours avant le départ est une avancée pour les droits des consommateurs. Cependant, le texte n'envisage pas les cas où la modification qui consiste à avancer le vol et non à le retarder. Dans les modifications d'horaires, seul le retard est pris en compte, mais si le vol est avancé, cela peut aussi être préjudiciable aux consommateurs. Le CEC recommande donc l'ajout de la notion de vol « avancé » et que le texte prévoit alors le régime de responsabilité qui peut être appliqué à la compagnie dans un tel cas.

Exemple :

Monsieur et Madame T. vivent à Orléans et doivent se rendre à Paris en train pour prendre leur vol à destination de Rome. Moins de 15 jours avant le départ, la compagnie aérienne informe les passagers que le vol sera avancé de 4h. Monsieur et Madame T. sont donc contraints, soit d'annuler leur vol et de racheter un autre billet avec un départ plus tard pour pouvoir utiliser leur trajet en train (il est à noter que le rachat de billet d'avion à la dernière minute peut s'avérer très onéreux), soit d'annuler leur billet de train (souvent avec des frais si le billet n'est pas échangeable ou remboursable) et en racheter un autre (plus cher) pour arriver à l'aéroport à temps. D'après la proposition de révision, le cas des vols avancés n'est pas envisagé et les passagers n'auraient donc ici aucun droit particulier d'assistance ou de dédommagement suite à une modification de dernière minute.

Amendement de la Commission TRAN : En la matière, plusieurs amendements convergent vers la prise en compte des vols avancés par la compagnie. Ainsi, dans un esprit d'analogie avec le régime proposé pour les retards, la Commission TRAN propose que les passagers dont le vol serait avancé de 3h et plus doivent être assistés et réacheminés selon l'article 8 avec la possibilité de renoncer à leur voyage et en être remboursé. Le vol avancé s'analyse comme un refus d'embarquement en ce qui concerne la compensation et l'assistance. La **Commission IMCO** confirme cette analyse.

Enfin, le texte prend à présent en compte les **immobilisations des avions sur le tarmac** et prévoit notamment une obligation d'assistance si l'attente se prolonge (accès aux sanitaires et eau potable, chauffage ou climatisation, assistance médicale). Si le retard atteint 5h les passagers doivent être débarqués sauf pour raisons de sécurité.

Position du CEC : le CEC salue la prise en considération de ce type de cas et l'organisation d'une assistance pour les passagers dans cette situation.

Amendement de la Commission TRAN : Une immobilisation de 5h avant de débarquer les passagers semble excessive pour les parlementaires. Ils proposent que ce délai soit ramené à 2h pour obtenir le droit de débarquer et d'accéder à une assistance (restauration, etc.).

C. Autres questions abordées par la proposition de révision

1. Refus d'embarquement

La proposition de révision ajoute une disposition selon laquelle le transporteur ne peut refuser l'embarquement d'un passager sur un vol retour au motif qu'il n'avait pas utilisé le vol aller. **La pratique du « cross-ticketing » n'est donc plus admise.** Attention ici, il convient de bien spécifier que cela concerne un vol retour par rapport à un vol aller et non pas un enchaînement de segment de vol au cours d'un trajet.

La compagnie n'a pas non plus à exiger le paiement de frais supplémentaires pour accepter le passager pour son trajet retour.

Position CEC : Le CEC se félicite de cette disposition qui vient clarifier une pratique des compagnies aériennes observée depuis plusieurs années et harmoniser sa condamnation. Certaines juridictions nationales avaient déjà condamnées ce type de pratique, jugée abusive envers les consommateurs (tribunal autrichien¹⁴). Mais la situation n'était pas identique dans tous les Etats membres. Ainsi la Cour suprême allemande avait jugé le cross-ticketing valable¹⁵ et si les consommateurs renonçaient au trajet allé, ils pouvaient conserver le vol retour sous réserve de payer l'éventuelle différence de prix avec l'offre initiale.

Ce pose néanmoins la question de l'impact de cette disposition sur les prix des billets aller-retour, généralement meilleur marché que certains vols simples. Les compagnies pourraient alors se sentir contraintes d'augmenter les tarifs ou de recourir aux surréservations. Notons cependant que la compagnie n'est pas vraiment perdante dans l'affaire puisqu'elle n'est pas contrainte de rembourser le vol non utilisé.

Exemple : Un consommateur avait acheté un aller-retour Bruxelles- Paris. Finalement et pour des raisons personnelles, il décide d'effectuer le trajet aller en voiture avec un ami, perdant volontairement son vol aller. Lorsqu'il se présente à l'embarquement pour le retour on lui annonce que sa réservation a été annulée puisqu'il n'a pas pris le premier vol. Avec la nouvelle disposition, cette annulation automatique ne sera plus possible.

En revanche, un consommateur qui achète un trajet auprès d'un transporteur pour faire Paris-Madrid- Rio de Janeiro, aller-retour et qui décide de ne pas utiliser le segment Paris-Madrid pourra se faire refuser à l'embarquement du vol Madrid-Rio. Actuellement, l'annulation automatique du vol suivant n'est pas interdite et dans cette situation, le passager n'a d'autre choix que de racheter un billet, souvent au prix fort.

Amendement de la Commission TRAN : La Commission parlementaire propose une rédaction plus explicite de ce mécanisme qui garantirait au passager titulaire d'un billet aller-retour le maintien de son vol retour s'il n'utilise pas l'aller et ajoute même la possibilité de ne pas utiliser un coupon de vol au cours d'un même trajet, sans qu'il n'y ait de conséquences sur les autres segments, aller ou retour du voyage.

Elle propose également que les taxes payées pour ce vol non utilisé soient remboursées au passager, ce dernier étant déjà pénalisé par la perte du montant du billet non utilisé.

¹⁴ http://www.bmask.gv.at/site/Startseite/News/OGH_kippt_Lufthansa_Strafgebuehren

¹⁵ BGH Xa ZR 5/09

Sur les cas de surréservation, la Commission TRAN préconise également que les droits des passagers ne soient pas diminués par rapport au règlement actuel et que l'assistance de l'article 9 soit fournie aux passagers dès le refus d'embarquement et non au bout de 2h.

Amendement de la Commission IMCO : Elle propose de simplement prévoir que le refus d'embarquement injustifié que ce soit à l'aller ou au retour doit être indemnisé. Cependant, compte tenu des pratiques observées actuellement, les compagnies trouveraient à justifier l'annulation d'un vol retour si le vol aller n'est pas utilisé (conditions de vente, avantage économique etc), par conséquent, il nous semble plus opportun de détailler clairement la situation que le texte vise à sanctionner.

Avis du Comité Économique et Social Européen : Le CESE souhaiterait que le texte interdise aux transporteurs l'annulation automatique d'un vol retour si le billet aller acheté dans le même contrat, n'a pas été utilisé.

2. Correction d'erreurs dans le nom

La proposition ajoute également une faculté pour le passager de corriger **dans les 48h de l'achat** le nom indiqué lors de sa réservation. Ce nouveau droit répond utilement à des situations dans lesquelles les consommateurs ont fait de simples erreurs de frappe ayant causé des frais supplémentaires importants.

Jusqu'à présent en cas de faute d'orthographe dans un nom, le consommateur ne pouvait espérer embarquer (le nom ne concordant pas avec les documents d'identité). Si le billet était ni échangeable ni remboursable, le passager n'avait d'autre choix que de racheter un billet complet. En cas de billet échangeable, des frais administratifs sont souvent appliqués pour pouvoir corriger le nom (entre 20 et 50€). Les compagnies et les agences de voyage en tant que vendeur de vols secs, ne montrent aucune flexibilité sur ce point.

Position du CEC : Bien évidemment il ne sera pas possible de changer complètement un nom ou de revenir sur les villes de départ ou de destination ou les horaires de vols. Or en pratique, il arrive régulièrement notamment sur les sites d'agences de voyage en ligne ou sur les comparateurs de prix que les destinations ou horaires soient modifiés par rapport au choix initial du consommateur. Cela arrive surtout avec des agences qui doivent faire manuellement la réservation auprès de la compagnie (en dehors du système BSP) et qui reportent mal le nom ou les données du vol choisi¹⁶. Le texte semble sous-entendre qu'il ne sera possible d'effectuer qu'une seule correction, mais il n'envisage pas les cas dans lesquels les agences intermédiaires ou les compagnies sont à l'origine de l'erreur. Plusieurs demandes de changement seront-elles alors possibles ? Pour le CEC, il est important que la question de l'articulation des responsabilités entre les agences de voyage et intermédiaires et les compagnies aériennes soient clarifiée et réglementée.

Amendement de la Commission TRAN : Conformément à l'esprit pratique de ses propositions, le projet d'amendement préconise que la rédaction de cet article prévoit une possibilité de modification **des** erreurs pouvant apparaître dans le nom du passager et non une seule erreur selon la rédaction actuelle de la révision. Elle supprime également la notion de « modification raisonnable » qui est trop floue et pourrait être interprétée de bien des façons par les transporteurs et juridictions.

La **Commission IMCO** ajoute également la possibilité de modifier une erreur dans le titre de la personne.

3. Correspondances

La proposition de révision du règlement envisage d'élargir son **application aux autres modes de transport qui feraient partie d'un même contrat** et la partie effectuée par cet autre mode de transport serait considérée comme une correspondance durant le trajet.

Position du CEC : Cette nouvelle norme répond utilement à un état de fait. De plus en plus de compagnies proposent maintenant **des trajets intermodaux**, liés les uns aux autres dans un unique contrat de transport. Cependant, en cas de retard, annulation ou d'autres problèmes, les passagers étaient contraints de faire appel à plusieurs textes et droits différents selon chaque mode de transport. Cette disposition simplifiera donc la mise en œuvre des droits des passagers et confirme la tendance actuelle du législateur européen d'harmoniser l'ensemble des textes en matière de droits des passagers.

En ce qui concerne **la notion même de correspondance**, le texte propose un régime de responsabilité en cas de succession de transporteurs effectifs dans un même contrat de transport. Si le passager manque une correspondance en raison du retard d'un vol précédent (premier segment de vol), il se voit offrir :

- *Par le transporteur qui exploite les correspondances pour la poursuite du voyage (segment 2):* la prise en charge de la restauration, de rafraichissements, de moyens de communication si le temps d'attente est de au moins 2h ainsi que l'acheminement selon l'article 8 (b) et l'hébergement si l'heure de départ prévue du vol de remplacement ou de l'autre mode de transport est de plus de 5h.
- *Par le transporteur du vol du premier segment,* la compensation prévue à l'article 6 en cas de retard de ce vol. Retard toujours calculé en fonction de l'heure d'arrivée à la destination finale initialement prévue. Ce dernier point confirme la position de la CJUE.

Exemple : Monsieur H. a acheté des vols pour effectuer le trajet de Miami à Helsinki via Paris. Les transporteurs effectifs sont différents. Le vol de Miami à Paris est retardé et le passager manque donc sa correspondance pour Helsinki.

Selon le projet de révision, c'est donc le second transporteur qui devra assurer sa prise en charge (repas, boissons, communications, hébergement) et son acheminement et le premier transporteur devra l'indemniser pour le retard s'il est important au sens du règlement.

Position du CEC : La détermination de la responsabilité de chaque transporteur en cas de vol connecté clarifie les choses pour les passagers mais **multiplie également les interlocuteurs**. La proposition du règlement prévoit un droit de recours des compagnies entre elles et envers les autres acteurs du transport aérien (article 13 de la proposition de révision).

De l'avis du CEC, il serait plus opportun dans l'intérêt du consommateur et dans un esprit de simplification, qu'une seule compagnie soit responsable de l'ensemble des obligations puisqu'elle pourra se retourner contre un autre responsable si nécessaire.

Amendement de la Commission TRAN : Les parlementaires de la Commission TRAN, comme le CEC, estiment que seul le premier transporteur ou en tout cas celui responsable du premier retard supporte les obligations d'acheminement et d'assistance si la correspondance du passager est manquée par sa faute. Cela simplifie les démarches des passagers puisqu'un seul interlocuteur sera en charge de son réacheminement, assistance et compensation. Encore faut-il que le passager soit en mesure de bien identifier la compagnie (éventuel problème de sous-traitance ou code sharing). L'amendement proposé ajoute également un seuil pour l'obtention de la compensation. Le retard occasionné au point de correspondance doit être de plus de 90 minutes (afin de limiter l'impact des faibles retards du premier transporteur). Néanmoins pour le seuil d'indemnisation, c'est le retard à la destination finale qui reste pris en compte.

Remarque : pour que la définition de correspondance et les droits y afférent s'appliquent, il est implicitement requis que **les vols soient connectés** entre eux. Cela signifie que les vols doivent être planifiés au sein d'un même contrat de transport organisé par un transporteur (même si plusieurs compagnies partenaires interviennent au cours du voyage). Mais que ce passe-t-il si les vols ou les segments opérés par d'autres transporteurs ne sont pas connectés ?

Certains consommateurs « arrangent » eux-mêmes leurs vols successifs et parfois certaines agences de voyage le font sans pour autant informer les consommateurs.

Les passagers ne reçoivent jamais d'informations claires sur les risques d'acheter les segments de vols d'un même trajet séparément alors qu'aucune protection n'est prévue dans ce cas.

Exemple : Monsieur V. a acheté séparément un vol de Bordeaux à Londres auprès d'une compagnie puis un vol de Londres à Montréal auprès d'une autre. Le vol de Bordeaux à Londres a été retardé de 2h. Le consommateur a manqué sa correspondance mais n'a droit à aucune compensation pour le retard de son premier vol auprès du premier transporteur.

Pour le second transporteur, le consommateur ne s'est pas présenté, il perd donc son billet et ne pourra récupérer que les taxes d'aéroport. Il devra racheter un billet complet pour aller au Canada.

Exemple : Madame J. achète auprès d'une agence en ligne un trajet de Paris à Sao Paulo via Madrid. L'agence arrange la succession des vols. Le Paris-Madrid est réalisé par une compagnie à bas coût qui ne fait que des vols directs et la suite du parcours est réalisée par une compagnie espagnole. Mais la compagnie à bas coût arrive avec un retard de 35 minutes ce qui ne permet pas aux passagers de se présenter à temps à l'embarquement du second vol. Leur absence est alors considérée comme une non-présentation et ils doivent racheter des billets pour le vol suivant. L'agence refuse toute compensation puisqu'elle considère que le retard de vol sec est exclu de sa responsabilité. La compagnie à bas coût n'ayant pas connaissance des vols suivants refuse toute compensation et la compagnie espagnole n'ayant pas connaissance du vol précédent considère que les passagers ne se sont pas présentés et n'indemniserait rien.

Position du CEC : Ce type de contrat est relativement fréquent et les passagers n'ont parfois pas connaissance que les vols qu'ils ont achetés ne sont pas connectés ou des conséquences en cas d'achat de tels vols. Le CEC souhaite insister sur le fait que **les agences de voyages, intermédiaires et comparateurs de prix qui vendent ce type de prestation doivent être tenus de mieux informer les consommateurs** sur les produits vendus afin que le passager ait pleinement connaissance des règles applicables à son contrat de transport.

4. Escales

Le projet de règlement, s'il vient préciser la notion de correspondance, ne dit en revanche rien sur la notion d'**escale** qui selon la définition du « vol » fait partie intégrante de celui-ci (article 2, n). Cependant, certains passagers attachent de l'importance à cet aspect de leur voyage pour des raisons de santé par exemple.

Position du CEC : Avec cette définition, l'escale ajoutée à un vol qui n'était pas indiquée au moment de la réservation ne constituerait pas un changement des conditions de voyage donnant droit à un dédommagement ou une faculté de modification du vol choisi, sans frais pour le passager. D'après l'expérience du CEC, il nous semble utile que les compagnies soient contraintes d'informer clairement les passagers si une escale aura lieu, et ce au moment de la réservation. Une modification de cette condition, qui peut être substantielle pour certains passagers, devrait ouvrir droit de modifier son billet sans frais afin d'obtenir un service conforme à la réservation initiale.

Exemple : M et Mme P devaient se rendre de Stuttgart à Johannesburg par un vol qui était présenté comme direct, mais en recevant les billets, les passagers s'aperçoivent qu'une escale technique est prévue à Madrid. Pour des raisons de santé, les passagers évitent au maximum les phases d'atterrissage et de décollage. Ils auraient souhaité pouvoir choisir un autre vol sans frais puisque l'escale leur a été imposée sans information préalable.

5. Bagages

En matière de bagages transportés au cours d'un voyage en avion, le droit des passagers est essentiellement régi par **la Convention de Montréal**¹⁷ et prévoit notamment une présomption de responsabilité à l'égard du transporteur en cas d'avarie, retard ou perte de bagages.

Le passager peut alors demander une compensation de son préjudice dans la limite de 1131 DTS par passager.

La Convention de Montréal, si elle prévoit le régime général de responsabilité, se trouve à présent éloignée de certaines réalités pratiques, notamment développées par les compagnies aériennes.

En la matière, nous pouvons de par notre expérience, citer le cas suivant :

Exemple : Mme X. a effectué le trajet de Rome à Sao Paulo via Paris. À son arrivée à destination, son bagage était manquant. Elle a donc signalé ce fait au guichet de la compagnie qui lui a remis un récépissé de sa demande (le PIR: Passenger Irregularity Report). Près de 6 jours plus tard, la consommatrice récupère son bagage qui était bloqué à Paris. Pendant l'attente elle a dû acheter certains biens de première nécessité. A son retour 1 mois plus tard, elle fait un courrier à la compagnie pour demander le remboursement de ses frais. La compagnie a simplement rejeté sa demande au motif que sa réclamation intervenait au-delà du délai de 21 jours prévu par la convention de Montréal. Or personne à l'aéroport ne l'a informée de ce délai et elle-même ne le soupçonnait pas. Elle n'a pu obtenir aucune compensation.

La remise d'un PIR lors d'une déclaration de perte de bagage est une pratique maintenant courant. Mais il arrive également que le PIR ne soit pas correctement remis au passager qui signale l'absence de son bagage et dans certains petits aéroports, il n'existe pas de dispositif pour remettre ce document au passager.

Au moment de la réclamation écrite, certaines compagnies refusent alors de prendre en compte la réclamation, même envoyée à temps, si ce PIR n'est pas fourni. Or aucun texte ne contraint les compagnies à le remettre ou les consommateurs à le présenter pour être dédommagé.

À ce titre, la proposition de révision vient également compléter le règlement 2027/97¹⁸ en matière de bagage afin de tenir compte de ce type d'évolution.

La proposition de la Commission formalise ainsi la pratique du PIR et permet notamment de suspendre le délai imposé au passager par la convention de Montréal pour transmettre sa réclamation par écrit, dès lors qu'un PIR a été remis au passager. Il appartient alors au passager de fournir l'ensemble des pièces de son dossier de réclamation par la suite (3 mois voir p. 23).

Par ailleurs, s'il le souhaite, le consommateur peut transmettre sa réclamation dans les conditions de délais de la Convention de Montréal s'il n'a pas fait de signalement au guichet.

Position du CEC : Le CEC salue cette initiative de la Commission d'insérer cette disposition dans le règlement 2027/97 et y voit un outil de simplification pour le passager. Le PIR qui est communément remis en cas d'absence de bagage à l'arrivée aura enfin une existence reconnue mais non obligatoire.

Ainsi d'après la lecture de cet article, nous en concluons que si le passager n'a pas demandé ce document, il lui reste la possibilité de faire sa réclamation dans les conditions de délai prévues par la Convention de Montréal et la compagnie ne pourra lui opposer un refus de compensation au motif qu'il n'a pas demandé de PIR.

Amendement de la Commission TRAN : Il est suggéré de prévoir, afin de faciliter la réclamation des passagers et leur traitement par les compagnies, de mettre en place un formulaire standardisé et traduit dans les langues de l'Union Européenne. Un formulaire spécifique pour le matériel des personnes handicapées est également proposé pour tenir compte des spécificités de ce type de bien et des obligations particulières des transporteurs à leur égard.

Cette idée est encouragée par le CEC qui y voit un outil simple et facile d'accès pour les passagers et qui devrait leur assurer une prise en charge plus rapide et efficace de leur dommage.

¹⁸ Règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil du 9 octobre 1997 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident

La proposition de révision renforce par ailleurs **les droits des personnes handicapées**, pour lesquelles la déclaration d'intérêt de leur fauteuil roulant devra être gratuite et la limite d'indemnisation sera celle déclarée par le passager.

A l'heure actuelle, les compagnies peuvent facturer ces déclarations d'intérêts et évaluer le montant du bien perdu ou abîmé pendant le transport. Cette disposition va donc le sens d'une meilleure protection des passagers à mobilité réduite et de leur matériel, levant ainsi un frein potentiel à leur liberté de voyager.

Position du CEC : Concernant le contrôle de l'application de la Convention de Montréal et du règlement 2027/97, nous saluons l'initiative de la Commission d'avoir ajouté à **la compétence des NEB la surveillance de l'application des dispositions en matière de bagage**. Ceci favorisera la cohérence à l'égard des passagers qui ne comprenaient pas pourquoi ces administrations pouvaient être saisies de certains litiges liés au transport aériens et pas d'autres.

Par ailleurs, dans ce souci de cohérence et de simplification, nous relevons l'obligation faite aux transporteurs d'indiquer clairement leurs conditions de transport des bagages **pour chacun des vols dans le contrat** et s'il y a un changement d'aéronef qui ne permette plus de prendre en cabine certains bagages qui y étaient autorisé, le transporteur devra les prendre en soute sans frais supplémentaires.

Exemple : Des consommateurs français ont saisi le CEC d'une réclamation à l'encontre d'une compagnie espagnole. Ils devaient effectuer le vol retour de Miami à Paris via Madrid. Selon leur réservation initiale, ils avaient droit chacun à un bagage en soute d'un point maximum de 25 kg. Or au moment de l'embarquement à Miami, le personnel s'aperçoit que le second vol sera opéré par un appareil dont la limite de poids est fixée à 18kg. Il leur demande alors le paiement d'un surplus de bagage afin de pouvoir les enregistrer sur l'ensemble des vols retours. Les consommateurs ont donc payé, mais ont tenté de contester ces frais supplémentaires en vain.

Amendement de la Commission TRAN : La Commission tient ici compte des modes de vente des billets d'avion et propose d'ajouter une obligation pour les transporteurs comme pour leurs distributeurs et intermédiaires de systématiquement proposer au moment de la réservation des billets, l'achat des bagages supplémentaires et non dans une procédure séparée.

Le CEC salue enfin l'initiative de la Commission TRAN qui a élaboré une liste minimal des bagages pouvant être admis en cabine sans supplément de prix soit un manteau, un sac à main et un bagage de poids et taille limités, mais aussi un sachet standard d'achats en « Duty free ».

Amendement de la Commission IMCO : Les parlementaires proposent d'autres modifications, notamment le délai au-delà duquel un bagage serait considéré comme perdu. Il est actuellement de 21 jours, et la Commission IMCO se propose de le ramener à 15 jours. Du point de vue de l'expérience du CEC, il est toujours moins préjudiciable pour un passager de retrouver son bagage plutôt qu'il soit définitivement perdu car il est souvent difficile pour lui de prouver le contenu de la valise égarée (peu de gens conservent toutes les factures de leurs vêtements et effets personnels). Il est donc nécessaire de laisser du temps à la compagnie pour retrouver la valise et plutôt l'encourager à le faire.

Elle propose également que la taille minimal de bagages en cabine soit définie, ce qui ne nous semble pas approprié car la taille est normalement fixées par les compagnies et dépend surtout de la configuration de l'aéronef qui varie d'un vol à l'autre.

Enfin, une proposition est également faite pour les bagages en cabine, mais placés en soute au moment de l'embarquement. Il serait surtout utile de contraindre les compagnies à fournir un reçu pour s'assurer de l'identité des propriétaires qui récupèrent leurs biens à la sortie de l'avion. Des cas de perte ou de vol nous ont été régulièrement signalés.

6. Information des passagers

La proposition de révision va étendre l'obligation d'information des passagers sur leurs droits aux aéroports et diversifier les modes d'information (certains aéroports participaient déjà à ce travail d'information des passagers). Un texte standard a été prévu ainsi qu'une notice sur l'assistance qui doit être automatiquement présentée en cas de refus d'embarquement ou d'annulation et notamment concernant la limitation de prise en charge de l'hébergement.

Position du CEC : D'après cette disposition, nous comprenons que ces documents doivent être fournis de façon automatique aux consommateurs, sans que ces derniers aient à en faire la demande. Le CEC se réjouit du renforcement de l'obligation d'information, qui dans sa version actuelle ne précise pas les moyens à mettre en œuvre et surtout le caractère systématique. Comme nous avons pu l'évoquer précédemment, les passagers doivent recevoir une information complète sur leurs droits afin qu'ils puissent effectuer des choix en toute connaissance de cause.

Amendement de la Commission TRAN : Afin que les passagers disposent toujours d'un contact en cas de problème et puissent ainsi être pris en charge sans délais, le projet d'amendement ajoute également une obligation pour les compagnies de s'assurer de la présence de leur personnel dans les aéroports pendant les heures d'exploitation de leurs services avec un point de contact dédié.

Amendement de la Commission IMCO : De façon pertinente, la Commission IMCO propose d'imposer aux compagnies une information des passagers quant aux raisons de l'annulation ou du retard de leur vol et envisage une sanction les cas échéant. Cette obligation nous semble être un minimum vis-à-vis du passager et lui permettra ensuite d'apprécier la situation réelle et ses droits.

La compagnie aérienne, tout comme les intermédiaires de vente (agences de voyages, tour-opérateurs ou simple revendeurs) devront aussi **indiquer les coordonnées du service client afin d'adresser leurs réclamations éventuelles ainsi l'organisme qui peut aider à la résolution amiable** des plaintes et des réclamations. L'information devra aussi inclure les délais de saisine et de réponse. Il est ici question des réclamations individuelles.

Position du CEC : Le CEC espère que l'information donnée sera la plus efficace possible pour que les consommateurs trouvent facilement l'organisme de médiation le plus approprié compte tenu de leur lieu de résidence ou leur nationalité. Il est à noter qu'il n'existe pas qu'un seul service de médiation pour toutes les compagnies.

En effet, actuellement, l'offre de dispositifs de médiation dans le secteur aérien peut varier d'un pays à l'autre (voir le rapport de 2012 du ECC-Net « Alternative Dispute Resolution in Air Passenger Rights »¹⁹) et les champs de compétences de chacun peuvent varier en fonction de la nationalité du passager, de la compagnie ou du lieu de l'incident.

Par conséquent, il pourrait être plus opportun que les compagnies conseillent aux passagers de s'adresser à leurs associations de consommateurs nationales ou à leur point de contact du réseau des ECC-Net afin qu'ils puissent être orientés vers le médiateur compétent pour traiter son litige.

Amendement de la Commission TRAN : La Commission parlementaire propose d'introduire une réelle articulation des structures pouvant intervenir en cas de réclamation (NEB et ADR) et

¹⁹ http://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/PDF_EN/Alternative-Dispute-Resolution-Air-Passenger-Rights.pdf

notamment en tenant compte de l'échelle européenne de la matière ainsi que des échéances d'entrée en vigueur de la directive²⁰ et du règlement²¹ sur la résolution amiable des litiges qui entreront en vigueur en 2015. Elle propose à cet effet que les NEB déjà en place soient en charge de plaintes jusque cette date.

Amendement de la Commission IMCO: Les parlementaires ajoutent également une information sur les procédures européennes pour les litiges de faible montant. Il serait alors utile que des organismes soient désignés pour assister les passagers pour l'introduction et le suivi de telles procédures, qui même simplifiées restent complexes à mettre en œuvre²².

Les aéroports, tiers au contrat de transport entre les consommateurs et les compagnies, en plus d'informer les consommateurs sur leurs droits, devront également **informer les passagers sur les annulations de vols et notamment lorsqu'une compagnie cesse ses activités.**

Position du CEC : Malheureusement, le texte de la proposition de révision ne prévoit pas les modalités de cette information : moyens, délais... Ce qui peut laisser craindre des confusions ou une non-information des consommateurs. Le CEC souligne ici l'intérêt de prévoir des mesures concrètes. De par notre expérience, nous observons qu'à chaque fois qu'une compagnie cesse ses activités, certains consommateurs ne découvrent la situation que plusieurs mois plus tard. Il faut donc veiller à ce que ce type d'information circule de façon plus efficace à destination de passagers et par des moyens appropriés (emails, médias, etc.).

Amendement de la Commission TRAN : La Commission s'attache ici à préciser les modalités de l'information qui doit être fournie aux passagers et les moyens adaptés (en tenant également compte des passagers handicapés).

La proposition prévoit également une disposition à l'égard des **agences de voyages ou autres intermédiaires dans la vente de billet**, qui devront communiquer les coordonnées des passagers à la compagnie, aux fins d'information sur les annulations ou modifications de vol, et si les passagers ont donné leur accord.

Position du CEC : Même si cette disposition constitue un premier pas dans la prise en compte de l'action des agences de voyage et intermédiaires de vente dans le contrat de transport, **il est à notre sens très insuffisant.** L'implication des intermédiaires de vente dans certains problèmes liés à la réservation de vol va bien au-delà de la simple communication des données personnelles de passagers aux fins d'information directe par la compagnie.

À notre sens, cette mesure ne résoudra en rien les litiges que le CEC observe fréquemment en matière d'information des passagers que ce soit avec ou sans accord de leur part pour le transfert de leurs données.

Cette disposition reste par ailleurs une faculté et n'établit en rien la responsabilité du transporteur ou de l'intermédiaire si les coordonnées du passager n'ont pas été transmises.

Amendement de la Commission TRAN : Lorsque les billets sont vendus par des intermédiaires et dès lors que l'intermédiaire a le droit de communiquer les coordonnées des passagers à la compagnie, c'est cette dernière qui est en charge de les informer directement des modifications concernant leur voyage puisque selon les termes du rapport « il s'agit de la seule source fiable ». L'intermédiaire

²⁰ directive 2013/11/UE relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (directive relative au RELC)

²¹ règlement 524/2013 relatif au règlement en ligne des litiges de consommation (règlement relatif au RLLC)

²² Voir l'[étude](#) du CEC sur la procédure de règlement des petits litiges et l'injonction de payer européenne

pourra être tenu pour responsable si l'information sur les coordonnées des passagers n'a pas été correctement effectuée (sans préciser de sanction).

Ce type de disposition devrait prévenir les risques de renvoi de responsabilité d'un interlocuteur à l'autre et simplifiera les recours pour les passagers.

Exemple : Monsieur et Madame T. ont réservé des billets de Madrid à Stuttgart via Paris par l'intermédiaire d'une agence de voyage en ligne. Lorsque les consommateurs se sont présentés à l'aéroport de Madrid, ils ont découvert que leur vol avait été avancé de 2h mais ils n'en avaient été informés ni par l'agence, ni par la compagnie. Contactés par les consommateurs, la compagnie affirme avoir informé l'agence plus de 15 jours avant le départ et l'agence nie sa responsabilité, puisqu'elle n'est qu'intermédiaire de vente et n'est pas responsable des modifications de vol. Qui est responsable dans cette affaire ? À quel dédommagement pourrait prétendre ces consommateurs ? Les textes actuels et la proposition de révision ne permettent pas selon nous de répondre de façon satisfaisante à cette situation et il est à craindre que chaque professionnel continuera de se renvoyer la responsabilité de la communication de l'information s'il n'y a pas une responsabilité clairement définie ou une sanction en cas d'inobservation de cette obligation.

7. Réclamations et plaintes de voyageurs

Le volet de la proposition de révision du Règlement 261/2004 concernant le traitement des litiges des passagers est à notre sens un apport très important.

Grâce à au nouvel article 16a, les passagers devraient être en mesure de connaître les recours possibles et d'exercer leurs droits de façon plus encadrée alors que jusqu'à présent il n'existe aucune procédure de réclamation harmonisée dans le secteur aérien ou de limite pour le traitement des plaintes.

Ces nouvelles règles devraient permettre aux consommateurs d'avoir un accès plus facile aux recours et un traitement plus rapide de leurs demandes, ce qui paraît satisfaisant compte tenu de la situation actuelle qui n'est pas claires pour les consommateurs.

Mais attention, les nouvelles dispositions vont également limiter les recours trop tardifs des passagers qui se manifesteraient dans des délais trop longs.

▪ Résolution extra-judiciaire

Au moment de la réservation, les compagnies devront informer les passagers sur leurs procédures de traitement des plaintes ainsi que les adresses de contact, **notamment électroniques**. Elles devront également, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, indiquer les organismes extrajudiciaires compétents pour traiter les réclamations.

Actuellement, beaucoup de compagnies ne peuvent être contactées de façon simple par courriel ou formulaire en ligne et cette obligation devrait rendre le premier contact entre le passager et son transporteur plus aisé.

La compagnie aura 7 jours suivant la réception de la plainte pour accusé réception de la réclamation et 2 mois pour répondre à la demande.

Par ailleurs, **les passagers auront 3 mois pour introduire une réclamation** auprès du transporteur.

La position du CEC : L'introduction de ces délais courts dans la procédure nous semble justifiée afin que les consommateurs puissent rapidement avoir la position de la compagnie en cas de litige. De ce point de vue, il convient de rappeler qu'en matière de litiges liés aux bagages, la Convention de Montréal prévoit une prescription de 2 ans, ce qui peut être relativement court pour agir lorsque les consommateurs doivent attendre une réponse de la compagnie pendant des mois.

Du côté des consommateurs, limiter le délai de réclamation devrait permettre aux compagnies de sécuriser leurs procédures puisqu'elles seront contactées rapidement suite à un préjudice. De plus, si la saisine des services réclamations des compagnies est simplifiée, les consommateurs auront ces 3 mois pour pouvoir préparer et compléter leur dossier.

Amendement de la Commission IMCO : La Commission IMCO propose à ce sujet un délai de réclamation de 6 mois pour les consommateurs au lieu des 3 mois préconisés par le projet initial. Une limite dans le temps est à notre sens essentiel. En ce qui concerne la durée, reporter le délai à 6 mois pourra permettre à des personnes partant pour de longs séjours de pouvoir s'occuper de leur réclamation à leur retour chez eux.

Le projet de révision vise également à inciter les Etats à désigner des organismes pertinents chargés de **la résolution extrajudiciaire des plaintes**.

Remarque : Cette disposition rejoint le mouvement plus général de la Commission en faveur du règlement amiable des litiges de consommation (voir Directive ADR²³ et règlement ODR²⁴) mais également le bilan réalisé par le réseau ECC-Net sur le règlement amiable des litiges dans le secteur du transport aérien et qui démontrait certaines lacunes en la matière dans beaucoup d'Etats membres (voir notre rapport « Alternative Dispute Resolution in Air Passenger Rights », précité).

Ces organismes pourront être saisis selon le texte au plus tôt 2 mois après le dépôt de plainte au transporteur sauf si ce dernier a déjà donné une réponse définitive (dans les délais de réponse prévus).

Position du CEC : Sur la notion de « réponse définitive » évoquée dans le texte, nous proposons une nuance : « une réponse définitive et conforme au droit des passagers ». En effet, nous constatons en pratique que certains transporteurs estiment donner des réponses définitives, mais qui ne sont pas conformes au droit des consommateurs. Il est alors important que la médiation reste ouverte dans ces cas, sans que le passager doive de suite recourir à la voie judiciaire.

▪ Organismes de contrôle (NEB)

Selon le règlement 261/2004 actuellement en vigueur, chaque Etat membre doit désigner un **organisme « charger de l'application du règlement »**. Cet organisme doit pouvoir prendre les « mesures nécessaires » au respect des droits des passagers. En l'état actuel du texte, le rôle et les missions de ces organismes sont assez floues et chaque Etat membre a donc désigné des structures à géométries variables, ce qui, pour les passagers, peut être une source de confusion. Certains de ces organismes ont des pouvoirs pour intervenir et sanctionner les compagnies à titre collectif, d'autres interviennent à titre individuel, mais ne peuvent pas réellement sanctionner les compagnies (voir notre rapport : note 15).

Position du CEC : Il nous semble donc tout à fait opportun que la révision du texte vienne préciser le rôle de ces organismes et surtout articule leur compétence en prenant en compte les autres intervenants, notamment les organismes en charge d'aider les consommateurs à trouver des solutions extrajudiciaires dans les divers aspects des litiges des passagers aériens (en incluant les bagages également).

Une bonne et claire répartition des rôles évitera les situations confuses pour les passagers et renforcera leur confiance dans ces dispositifs.

²³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/pe00/pe00079.fr12.pdf>

²⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/pe00/pe00080.fr12.pdf>

Amendement de la Commission TRAN : Sur ce point la Commission TRAN insiste bien sur le fait que les organes de médiation qui seront désignés ou créés devront être distincts des autorités en charge de veiller à l'application du règlement, à savoir les NEB.

Les organismes qui seront donc nommés conformément à l'article 16 prévu par la proposition de révision sont maintenant invités à coopérer avec les compagnies et les gestionnaires d'aéroport pour collecter des données, mais surtout avec les organismes de résolution amiable qui doivent communiquer à l'organisme de contrôle les décisions rendues dans les cas qui lui sont soumis.

Position du CEC : En créant cette obligation de communication, le texte distingue clairement le rôle de **résolution amiable** de celui de **contrôle**. La communication entre ces deux types d'organismes nous semble primordiale afin que l'organisme de contrôle puisse connaître l'état réel et concret des litiges des passagers.

Cependant, il se pose la question du **champ de compétence de chacun**. En effet, les organismes de contrôle ont généralement une compétence **strictement territoriale**, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent connaître que des incidents survenus sur les vols au départ de leur territoire ou à destination de leur territoire si le vol est en provenance d'un Etat tiers, mais sont indifférents à la nationalité de la compagnie.

Or les organismes de résolution extrajudiciaire ont plutôt une **compétence liée à la nationalité du transporteur** ou son affiliation au service de médiation et le lieu de l'incident importe peu alors.

Le CEC préconise donc que la proposition de révision envisage de façon plus définie la coopération entre les organismes de résolution amiable et les organismes de contrôle (mise en place de réseau ou d'outils de communication communs).

Le texte semble avoir une vision strictement nationale de la coopération alors qu'il faudrait créer un véritable réseau de communication entre les organismes extrajudiciaires et les organismes de contrôles pour palier ce type de difficulté.

Amendement de la Commission TRAN : Consciente du caractère typiquement transfrontalier du transport aérien, la Commission TRAN vient préciser l'articulation entre les réclamations adressées à la compagnie, puis la saisine d'un organisme de résolution amiable des litiges et la coopération qui doit s'opérer avec les NEB en charge de la surveillance globale de l'application du règlement. L'amendement proposé ajoute par ailleurs une dimension européenne et demande la mise en place d'un mécanisme pour faciliter l'échange d'information et éventuellement le renvoi des réclamations selon la compétence territoriale des organismes.

Exemple : Monsieur H. devait effectuer le trajet de retour Copenhague à Paris avec une compagnie aérienne française. Or le vol a été annulé. Pour tenter de **résoudre son litige à l'amiable**, le consommateur va faire appel à un **organisme extra-judiciaire de son pays**, la compagnie étant française, ça ne posera pas de problème. Mais **l'incident ayant eu lieu sur un autre territoire** que la France, l'organisme de contrôle français ne sera pas compétent ici, c'est **l'organisme danois** qui sera compétent pour connaître de cette affaire.

Amendement de la Commission IMCO : De façon opportune, la Commission préconise de prévoir un délai de forclusion de 2 ans pour les actions en justice afin d'harmoniser cette question à l'échelle européenne et avec la Convention de Montréal.

▪ **Coopération entre les Etats membres et la Commission**

Le texte prévoit également un rôle pour la Commission européenne. Cette dernière doit être une aide à la compréhension et à l'interprétation du texte via un comité.

Elle est destinataire de rapport d'activité des Etats membres et des organes de contrôles sur l'application de ce texte et elle reçoit des informations sur l'interprétation et les décisions rendues dans le cadre de l'application du règlement par les tribunaux des Etats membres.

La Commission examine les interprétations qui seraient différentes et clarifie les dispositions si cela est nécessaire (circonstances extraordinaires par exemple).

Position du CEC : La question de la portée et de la valeur juridique des positions de la Commission reste ouverte.

II- Questions qui ne sont pas abordées par les textes actuels et la proposition de modification

A. La vente de vols secs par des agences de voyage en ligne

De plus en plus de consommateurs ont pris l'habitude d'acheter des vols secs sur internet, auprès d'agence de voyage en ligne, de plateformes intermédiaires de réservation ou de comparateurs de prix et non plus directement auprès des compagnies aériennes.

Le fait de recourir à un intermédiaire peut créer des difficultés supplémentaires pour les passagers lorsqu'ils sont confrontés à un problème lié à l'achat de leur vol ou à un remboursement lié à celui-ci. En effet, pour les agences ou intermédiaires, la Directive 90/134²⁵ sur les voyages à forfait, dispense les agences de voyage de toute responsabilité professionnelle en cas de problème sur un vol vendu sec.

S'il est compréhensible que l'agence soit étrangère à des retards et annulations de vol qui ne sont pas de son fait, le CEC constate que beaucoup de ces agences et autres intermédiaires de vente (qui ne sont pas visés par le texte), se « dédouanent » systématiquement de toute responsabilité, même lorsque le problème relève de la réservation ou de la gestion même du billet (modification, erreur de réservation du fait de l'agence etc).

A l'heure où ce mode de réservation s'intensifie, il nous semble de plus en plus crucial que le rôle de chacun de ces intervenants soit plus clairement encadré, notamment pour le consommateur qui se retrouve bien souvent la victime de ce manque de clarté, mais aussi pour favoriser une concurrence saine entre les acteurs de ce secteur à travers l'Union européenne.

1. Problèmes constatés lors de la procédure de réservation

- **Défaut d'information sur les conditions de transport ou les conditions de vente du billet d'avion**

L'agence ou l'intermédiaire de vente de billets renvoie généralement vers les conditions du transporteur pour ce qui est des modalités d'annulation, de modification ou de réclamation. Mais les consommateurs ne comprennent pas toujours que ces conditions peuvent être différentes de celles du site internet sur lequel ils ont acheté leurs billets. Ils se retrouvent parfois avec 2 jeux de conditions générales, parfois incompatibles.

Par exemple, les conditions du site n'indiquent pas toujours le statut du billet pour le transporteur (billet flexible ou non). Par ailleurs, le CEC observe depuis peu que l'information sur les bagages, compris ou non dans le prix du billet, fait cruellement défaut. Certaines compagnies proposent maintenant des billets à bas coût mais qui n'incluent pas le transport d'un bagage en soute et les consommateurs peu habitués à ces nouveaux tarifs ne s'imaginent pas que le bagage habituellement inclus dans le tarif n'en fait plus partie.

Exemple : un consommateur handicapé, français, a réservé des billets d'avion sur le site d'une agence en ligne française pour se rendre en Israël avec une compagnie Italienne. Il avait réservé des billets pour lui et une personne devant l'assister pendant son voyage. Cette personne s'est désistée et le consommateur a souhaité modifier le bénéficiaire du billet pour emmener un autre assistant. Malheureusement, il s'agissait de billets non-modifiables, non-annulables et la seule option pour lui était de racheter des billets au prix fort pour la personne qui devait l'accompagner (1400€). Le

consommateur n'avait pas été informé lors de l'achat de cette caractéristique de ces billets. S'il en avait eu connaissance, il aurait pu choisir son tarif et ses billets en connaissance de cause.

Recommandation du CEC : Pour pallier ce type de situation, les agences de voyages et autres intermédiaire de vente de vol secs devraient dès la réservation mettre clairement et de façon évidente à disposition des consommateurs les conditions tarifaires du billet et les liens directs vers le site de la compagnie aérienne pour une information complète sur les modalités du billet qu'ils sont en train d'acheter (flexibilité, bagages inclus dans le prix, escales, etc).

▪ Frais supplémentaires

Certaines agences et intermédiaires de vente en ligne ont tendance à facturer des frais supplémentaires sans nécessairement en informer les consommateurs au moment de leur choix de tarif : assurances, frais de dossier, frais pour un paiement avec certaines cartes de crédit,....

Si les compagnies sont aujourd'hui contraintes à une transparence sur les tarifs de leurs billets par un règlement de 2008²⁶, les agences de voyage et les autres intermédiaires de vente de billets ne sont quant à eux, pas soumis directement à ce règlement. La publicité sur les tarifs est donc moins encadrée vis-à-vis du consommateur et ce dernier n'est donc pas en mesure de comparer correctement les prix alors que le règlement de 2008 visait justement à plus de transparence dans la vente de billets d'avion en général.

Exemple : un consommateur français a réservé des billets d'avion sur le site d'une agence en ligne basée en Allemagne. Le prix affiché était de 400,64€. Le consommateur constate que ce prix est inférieur au même billet sur le site de la compagnie qui est 100€ plus cher.

Toutefois, après validation de la réservation et communication du numéro de carte bleue, l'agence a augmenté la facture de différentes sommes auxquelles le consommateur n'avait pas consenti : frais pour paiement par carte bancaire prélevés par la compagnie : 15€, frais pour paiement par carte bancaire prélevés par l'agence : 53.48€, assurance de voyage : 39€. Le prix de ces billets d'avion a été au final majoré de 137.94€, passant de 400.64€ à 538.48€. Il était donc devenu plus cher que celui proposé directement sur le site de la compagnie.

Le CEC Allemagne est intervenu auprès de l'agence afin de tenter d'obtenir le remboursement de ces sommes qui n'étaient pas prévues dans le contrat initialement conclu et dont certaines sont contraires au droit français (frais pour l'utilisation d'une carte bancaire). Malheureusement, le professionnel a maintenu que ces frais étaient prévus avant la validation et dans ses conditions de vente. À défaut de pouvoir prouver matériellement le montant initialement affiché, le consommateur français n'a donc pas pu obtenir le remboursement de ces frais.

NB : Ceci n'est pas un cas isolé. Le CEC constate de plus en plus ce type de dérive tarifaire et l'opacité de l'information au moment de la réservation semble être la règle dans beaucoup de cas.

Recommandation du CEC : Le CEC préconise que le Règlement de 2008 soit étendu de façon claire à tous les acteurs du secteur touristique qui sont amenés à vendre des billets d'avion et ce qu'elle que soit leur dénomination (agence de voyage, comparateur de prix, intermédiaire de vente,...). Il devient essentiel dans un secteur de plus en plus concurrentiel de garantir une information sincère et claire afin que le consommateur soit protégé et à même de faire jouer honnêtement cette concurrence.

Nous constatons également une autre pratique qui devient récurrente chez certaines agences. Les consommateurs choisissent un voyage sur le site, poursuivent la procédure de réservation jusqu'à la confirmation et au renseignement de leur coordonnées bancaires. Mais ils ne voient généralement pas une petite mention précisant que la confirmation de leur réservation **et du tarif** arrivera ultérieurement.

²⁶ 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

Un ou deux jours plus tard, ils reçoivent un email de l'agence expliquant que le tarif du transporteur a augmenté entre temps et que le prix est augmenté de 100€.

Chez certaines agences ou intermédiaires de vente, le consommateur peut avoir la possibilité de renoncer à son voyage simplement, mais chez d'autres plus indélicates, on leur prélève le nouveau montant sans leur demander leur avis ou sans leur proposer une faculté d'annulation.

C'est alors que l'on constate que la réservation et le paiement n'a pas été directement effectué via la base commune de réservation (système BSP mis en place par IATA- International Air Transport Association²⁷), mais que l'agence ou l'intermédiaire a « manuellement » réservé les billets pour le consommateur directement sur le site de la compagnie. Sur le relevé bancaire, il n'y a donc pas un prélèvement au nom de l'agence, mais plusieurs : aller et retour prélevé par la compagnie qui pense alors être en contact direct avec le consommateur et les frais de réservation prélevés à part par l'agence, l'intermédiaire de vente ou le comparateur de prix.

Compte tenu du temps nécessaire pour saisir la réservation du consommateur sur le site de la compagnie (puisque cette étape n'est pas simultanées avec la réservation en ligne du consommateur sur le site de l'agence), il arrive que le prix évolue juste à ce moment-là, ce qui explique l'augmentation de prix qui intervient alors que le consommateur pensait que sa réservation était valide en l'état et au prix mentionné.

Ce type de manipulation pose également problème lorsque les consommateurs communiquent un numéro d'e-carte bancaire qui ne peut être utilisé qu'une seule fois. En effet, avec ce système de réservation « manuel », le paiement se fait en deux temps : le paiement des billets sur le site de la compagnie puis le paiement des frais d'agence. Or le consommateur pense en toute bonne foi qu'il n'y aura qu'un seul paiement et généralement, la carte se bloque naturellement au moment où l'agence veut faire la réservation des billets sur le site de la compagnie.

La situation devient alors complexe pour le consommateur qui est alors contraint de fournir de nouveau des identifiants bancaires ou qui passe à côté d'un prix intéressant et qui n'avait été informé à aucun moment au cours de la procédure que l'utilisation d'une carte bancaire à usage unique n'était pas recommandée.

Recommandation du CEC : D'après l'expérience du CEC, cette difficulté est fréquente et ce quel que soit la nationalité de l'agence ou de l'intermédiaire de vente. Il nous apparaît absolument nécessaire de mettre au point un système commun sûr et généralisé entre les agences, intermédiaires de vente et les compagnies aériennes pour que ce type de manipulation ne puisse plus avoir lieu.

Pour les entreprises qui souhaiteraient poursuivre sur ce type de fonctionnement, le CEC préconise qu'une obligation d'information leur soit imposée afin que les consommateurs soient informés de l'utilisation réelle qui sera faite de leurs données bancaires et des conséquences, notamment sur les variations des prix des billets.

Amendement de la Commission TRAN : A l'occasion de la définition du prix du billet, un amendement propose de détailler le contenu de ce prix qui devrait inclure obligatoirement les frais d'enregistrement, la délivrance de la carte d'embarquement, le transport d'un minimum de bagages, les coûts liés au paiement. Cette liste vaut pour la définition du prix mais ne précise malheureusement pas une obligation d'information préalable et au moment de la réservation.

2. Modifications ou absence de réservation : qui est responsable ?

- **L'information sur les annulations ou reports de vol**

La compagnie anticipe parfois l'annulation d'un vol et conformément au règlement 261/2004, elle en informe le passager. Si cette information intervient plus de 15 jours avant le départ, la compagnie ne sera pas tenue de payer la compensation.

Cependant, lorsque les billets sont achetés via une agence de voyage, un comparateur de prix ou un autre intermédiaire de vente, qui est tenu d'informer les passagers de ces modifications et des solutions possibles? L'agence ou la compagnie ?

En cas de défaut d'information, nous observons fréquemment que les consommateurs sont généralement renvoyés de l'agence vers la compagnie aérienne, chacune se rejetant la faute : la première alléguant que l'obligation d'information prévue par le règlement est à la charge uniquement des compagnies, la seconde prétendant qu'elle ne dispose pas des coordonnées complètes des consommateurs pour effectuer directement cette information et que c'est à l'agence de jouer son rôle d'intermédiaire. Pour finir, le consommateur ne trouve pas de solution, ni de responsable clairement identifié pour être indemnisé.

Recommandation du CEC : À ce titre la proposition de règlement ne va pas assez loin à notre sens. Effectivement, permettre une communication des données personnelles des consommateurs aux compagnies, avec leur accord est déjà une première étape mais très insuffisante selon nous. Il nous semble que le débiteur de l'obligation d'information devrait être clairement défini dans le texte et de cette responsabilité devront découler les moyens à mettre en œuvre pour assurer cette information : communication des listes de passagers et de leur coordonnées directes, informations automatiquement relayées en cas de modification d'un vol par une compagnie etc.

Amendement de la Commission TRAN : L'amendement évoqué plus haut (p. 27) devrait limiter ce questionnement puisque l'information devrait incomber dans la grande majorité des cas à la compagnie aérienne tout en maintenant une responsabilité des intermédiaires en cas de manquement (erreur ou défaut d'information) sur les coordonnées des passagers.

- **Défaut de réservation ou de transmission des billets**

Il arrive également que l'agence ou l'intermédiaire de vente ne réalise pas correctement sa prestation d'intermédiaire que ce soit pour la réservation ou la validation de modifications ultérieures.

Exemple : Un consommateur achète sur le site d'une agence des billets de Paris à Miami via Madrid. Or en arrivant à l'aéroport, le consommateur est informé qu'il ne fait pas parti de la liste des passagers. L'agence n'aurait donc pas fait les démarches nécessaires auprès de la compagnie soit pour transmettre la réservation soit pour payer les billets. L'erreur peut également venir de la compagnie qui n'a pas correctement pris en compte la réservation de l'agence.

Dans tous les cas, le consommateur se retrouve une nouvelle fois entre les deux interlocuteurs sans avoir aucun moyen de savoir lequel est vraiment responsable de cette erreur et qui doit le dédommager. L'agence ou l'intermédiaire estime généralement que s'agissant de l'achat de vols secs, elle n'a aucune responsabilité et la compagnie, n'étant pas impliquée directement dans le processus de réservation, ne peut vérifier à quel niveau l'erreur est intervenue.

Exemple : un consommateur français effectue une réservation de billets sur le site internet d'une agence de voyage allemande. Le voyage est prévu le 8 mai 2012. Toute la procédure de réservation se déroule parfaitement. Le compte bancaire du consommateur est débité du prix. Conformément aux conditions générales du professionnel, la confirmation de réservation devrait intervenir dans

les 48 heures. Or, 5 jours plus tard, le consommateur ne disposait d'aucune confirmation de réservation, ni d'aucun billet d'avion.

Nous lui avons donc conseillé de s'adresser directement à la compagnie aérienne opérant le vol afin de vérifier si elle disposait de réservation à son nom. Heureusement, le nom du consommateur figurait sur la liste des passagers mais il a dû payer un supplément pour éditer ses billets à l'aéroport.

Recommandation du CEC : Cette valse-hésitation entre la compagnie et l'agence ou intermédiaire de vente quant à leur responsabilité dans ce type de situation est tout à fait intolérable pour le consommateur. Il nous semble donc que la proposition de révision devrait également prendre en compte cet aspect du transport aérien et ne pas simplement se contenter d'encadrer la communication des données des passagers qui reste par ailleurs une faculté et non pas une obligation.

Les agences de voyages, comparateurs de prix et autres intermédiaires de vente de billets d'avion sont des acteurs à part entière du processus de voyage en avion. Or tout comme pour l'articulation entre la responsabilité des compagnies et celles des aéroports, il est déterminant que la proposition de révision prévoie clairement l'articulation entre la responsabilité des agences et celles des compagnies et pas seulement en cas d'annulation ou retard de vol, mais aussi en cas de problème survenant lors du processus de réservation, qui est actuellement une source importante de litige, difficiles à résoudre à l'amiable.

3. Annulation de vol par la compagnie ou par le consommateur : qui doit rembourser ?

▪ Qui rembourse en cas d'annulation ou retard de vol ?

D'après les textes et en cas de vol sec, cette obligation incombe à la compagnie aérienne, mais cette dernière renvoie parfois vers l'agence de voyage ou l'intermédiaire de vente pour des raisons techniques de paiement. Les agences quant à elles, ont tendance aussi à renvoyer la balle directement aux compagnies aériennes n'étant pas responsables directement des annulations ou retard d'après le règlement.

De la même façon que pour l'information, le consommateur peut se retrouver sans interlocuteur ou responsable clairement défini et au final sans la compensation à laquelle il a normalement droit.

Exemple : un consommateur français a acheté des billets d'une compagnie italienne sur le site internet d'une agence de voyage espagnole. Le vol aller est annulé par la compagnie et c'est l'agence qui en informe le consommateur. Il réclame alors à l'agence le remboursement de ses billets. L'agence le renvoie vers la compagnie italienne qui a annulé le vol et qui selon le règlement doit procéder au remboursement. La compagnie quant à elle, indique au consommateur que la demande de remboursement doit passer par l'agence de voyage car le remboursement doit suivre le même chemin que la procédure de paiement. Nos services ont tenté d'intervenir auprès de ces deux professionnels avec l'aide des CEC Italie et Espagne. Finalement, c'est la compagnie qui a fait le remboursement au bout de 6 mois de discussions.

▪ Refus de rembourser les taxes d'aéroport

Si un consommateur souhaite annuler lui-même un vol ou ne se présente pas à l'embarquement, il est toujours en droit d'obtenir le **remboursement de la taxe d'aéroport**. Ce principe repose sur les modalités même du paiement de la taxe d'aéroport qui est codifiée en droit français à l'article Article 1609 quater viciés § 3 du Code Général des Impôts en France. La taxe d'aéroport est assise sur le nombre réel de passagers ayant effectivement embarqué à bord de l'avion et qui ont donc utilisé les services de l'aéroport.

En cas d'annulation d'une réservation, la compagnie n'est donc plus tenue au paiement de cette taxe d'aéroport pour ce passager et elle doit donc lui être intégralement restituée.

De même que pour les annulations de vol de la part des compagnies aériennes, le consommateur va se retrouver entre l'agence de voyage ou l'intermédiaire de vente et la compagnie pour tenter d'obtenir le remboursement de ces taxes, chacune se renvoyant la responsabilité du paiement ou de la procédure de remboursement.

Par ailleurs, certaines agences prélèvent sur les remboursements qui transitent par ses services des frais de dossier relativement élevés et qui privent pour ainsi dire les consommateurs du remboursement auquel ils avaient initialement droit.

Exemple : Une consommatrice belge a dû annuler un vol auprès d'une agence française. Elle adresse en premier lieu sa demande de remboursement de la taxe d'aéroport à la compagnie aérienne qui devait effectuer le vol. La compagnie lui indique que pour obtenir ce remboursement, la procédure veut qu'elle passe par son agence de voyage. La consommatrice s'adresse donc à l'agence française, mais ne reçoit aucune réponse. Notre réseau est alors saisi et le CEC France intervient auprès de l'agence. Cette dernière accepte finalement de faire la procédure pour le remboursement des taxes. Cependant au moment du remboursement, l'agence déduira 50€ pour les frais de dossier (prévus dans les CGV de l'agence). Finalement, la consommatrice n'a obtenu qu'un remboursement de 2.33€.

Dans ces divers exemples, **les consommateurs se retrouvent otages des relations entre les compagnies et les agences qui vendent leurs billets**. Chacune a des accords différents en ce qui concerne la politique d'information ou de remboursement, ce qui entretient une confusion et entraîne des difficultés supplémentaires pour les consommateurs pour obtenir à l'amiable l'application de leurs droits et même pour assigner le bon responsable en cas d'action en justice.

Recommandation du CEC : Comme pour l'information, la question des remboursements est essentielle pour les consommateurs. Beaucoup de consommateurs français pensent à tort que l'entreprise qui vend la prestation est automatiquement responsable. Or dans le cas des agences ou intermédiaires de vente qui vendent des vols secs, ce n'est pas le cas et même si en théorie, c'est la compagnie qui est débitrice des remboursements et compensations si elle est à l'origine du retard ou de l'annulation, en pratique ce n'est pas aussi simple comme on a pu le voir.

Le CEC préconise donc ici aussi que l'articulation entre les obligations de la compagnie et l'intervention d'une agence de voyage ou intermédiaire de vente soit plus clairement établie.

Une meilleure information sur les frais prélevés par les agences en cas d'intervention pour récupérer ces remboursements nous semble aussi essentielle. Selon nous, les frais d'agence généralement payés par le consommateur au moment de la réservation devraient inclure les services « après-vente » tel que l'intervention de l'agence pour récupérer ces sommes. Par moment, la question se pose de savoir quelle est vraiment l'intérêt pour un consommateur de passer par ce type d'intermédiaire et d'en payer les services.

Nous constatons enfin qu'en plus des taxes d'aéroport, certains billets annoncent un certain nombre d'autres taxes aux montants variables et notamment des « taxes carburants » qui commencent à représenter une part croissante du billet. Or cette « taxe carburant » n'est pas prévue comme taxe remboursable et elle est souvent exclue des polices d'assurance que les passagers seraient tentés de souscrire. Ceci entretient donc une situation floue et souvent vécue comme injuste par des passagers parfois contraints d'annuler un vol.

Recommandation du CEC : Il serait opportun ici d'arbitrer clairement le statut de ses taxes et de signifier si elles doivent être incluses dans le prix du billet ou faire l'objet d'un éventuel remboursement en cas d'annulation du vol. En effet, à quoi bon imposer aux compagnies de détailler le prix des billets si c'est pour finalement annoncer aux consommateurs qu'une des taxes qui

représentent parfois plus de 50% du prix ne leur sera de toute façon jamais remboursée et sans explication autre que la loi ne le prévoit pas.

Amendement de la Commission TRAN : La Commission vient ici apporter une réponse à cette problématique en prévoyant le remboursement « des taxes » dès lors que le passager annule son vol. Elle considère qu'il est déjà pénalisé de n'être pas remboursé du prix du billet. Par ailleurs, ces taxes étant liés à l'utilisation concrète de services ou de carburant, dès lors que le consommateur ne va pas utiliser le billet, il n'a pas à les payer.

B. Les faillites de compagnies aériennes

En 2012, nous avons observé une recrudescence des cas de faillites de compagnies aériennes (Spanair en Espagne, Malev en Hongrie et Cimber Sterling au Danemark entre autres). Par le passé, nos services ont connu d'autres cas de faillites de compagnies et dans tous les cas, ces procédures restent complexes et obscures pour des consommateurs/créanciers qui n'ont aucune certitude d'obtenir le remboursement de leurs billets annulés à l'issue de la procédure de liquidation. Généralement, les consommateurs lésés par ces faillites sont des créanciers chirographaires et dont le remboursement passera après tous les créanciers prioritaires (Impôts, salariés, ...).

Par ailleurs, lorsque la compagnie n'est pas domiciliée dans le pays du consommateur, la complexité de la procédure s'accroît en raison de l'aspect transfrontalier. De plus, les procédures de liquidation peuvent avoir des règles différentes d'un État à un autre et les autorités nationales ne mettent pas toujours en place un dispositif adapté pour tenir compte des besoins particuliers des consommateurs/créanciers étrangers. Deux cas récents montrent ces différences.

1. Spanair (Espagne) : une procédure simple mais avec des délais courts

Spanair a été mise en liquidation à la fin du mois de janvier 2012 par le Tribunal de Commerce de Barcelone. Les services de l'aviation civile en Espagne et le tribunal ont mis en place une procédure pour les passagers concernés, c'est à dire dont le vol était prévu après la cessation d'activité de Spanair et qui donc souhaitaient obtenir le remboursement de leurs billets. L'information a été faite via notamment **le site de la compagnie** pour indiquer la marche à suivre aux consommateurs.

La procédure espagnole est gratuite mais la date limite pour déclarer sa créance était fixée au 15 avril. Nous avons reçu des réclamations de consommateurs qui découvrant des mois après la mise en liquidation que leur vol n'aurait pas lieu et qui n'ont donc pas été informés soit par leur agence de voyage, soit par la compagnie. Pour eux, il n'y avait plus de recours possible.

Action du CEC : Nous avons également relayé l'information concernant la liquidation de cette compagnie sur notre site Internet et traduit les démarches à effectuer pour permettre aux consommateurs français de faire leur déclaration de créance. Nos services ne pouvant intervenir que sur un terrain amiable, nous ne sommes pas habilités à assister les consommateurs dès lors qu'une procédure judiciaire est ouverte. Nous pouvons cependant les informer sur la procédure de liquidation en cours grâce à nos homologues espagnols qui nous en tiennent informés.

2. Malev (Hongrie) : la procédure « kafkaïenne »

Cette compagnie fait l'objet d'une procédure de liquidation depuis le début du mois de février 2012. De la même façon que pour Spanair une procédure de déclaration de créance a été mise en place par le tribunal de Budapest.

Cependant, cette procédure s'avère plus complexe puisqu'il faut remplir un formulaire de déclaration en hongrois et payer simultanément des frais de procédure en monnaie hongroise représentant 1% de la somme réclamée et au minimum 5000 Forint Hongrois (soit 17,61€) à régler au tribunal pour que le dossier soit accepté.

En pratique, tout consommateur français concerné par cette liquidation devait donc réussir à comprendre le formulaire et à le remplir en hongrois. Il devait ensuite trouver le taux applicable pour calculer exactement les frais de procédure en Forint. L'ensemble du dossier ainsi que le virement devaient être transmis avant le 25 mars 2012 aux services en charge de la liquidation.

La procédure hongroise étant stricte, les dossiers mal complétés ou les paiements incomplets ont été rejetés par le tribunal.

Pour pouvoir respecter les délais, les consommateurs auraient dû être informés au plus tôt de cette liquidation. Mais pour un consommateur à l'étranger et dont le voyage devait avoir lieu à l'été 2012, l'information n'a pas toujours été correctement relayée soit par la compagnie qui s'est contentée de mettre un communiqué sur son site, soit par les agences qui n'ont pas toujours prévenu leurs clients, soit par la presse qui n'a pour ainsi dire pas relayé l'information en France.

Action du CEC : Grâce à nos homologues du CEC Hongrie, nous avons pu aider et renseigner les consommateurs sur les « méandres » de cette procédure.

Nos collègues nous ont communiqué des informations précises sur le taux de change retenu, le mode de virement (certains consommateurs ont rencontré des difficultés pour réaliser un paiement en Forint) et les exigences du tribunal hongrois pour accepter les dossiers de créances.

Ils ont traduit le formulaire de créance en anglais pour permettre aux consommateurs d'autres pays européens de le remplir.

De cette façon, le CEC France a pu relayer sur son site internet ou directement aux consommateurs qui nous ont sollicité, les subtilités de la procédure de liquidation en Hongrois et les modalités de la déclaration de créance avec des exemplaires du formulaire en hongrois et anglais et des indications pour réaliser le paiement des frais.

Pour les retardataires, une autre date avait été fixée au 13 juin 2012 mais ces créances étaient alors classées à un rang de remboursement inférieur (c'est-à-dire après tous les autres créanciers privilégiés ainsi que les consommateurs qui se sont manifestés avant le 25 mars 2012) ce qui leur laissait une chance encore plus infime d'obtenir un remboursement de leur vol annulé.

A ce sujet, et bien après la dernière limite pour la transmission des dossiers, nous recevions encore des réclamations de consommateurs qui découvraient la liquidation de cette compagnie car leurs dates de vols étaient plus éloignées.

Pour finir et malgré l'engagement du CEC dans cette procédure complexe, la compagnie aérienne MALEV ne dispose pas d'actifs suffisants pour pouvoir rembourser, même partiellement les billets.

Il était alors proposé aux consommateurs pour leurs démarches auprès de leur assurance ou établissements bancaires, l'émission d'un certificat de non prise en compte de la créance. Pour obtenir ce certificat, le consommateur aurait dû verser la somme de 8.50 € (en florins) au liquidateur. Or, à ce jour nous ne savons pas si un tel certificat va aider le consommateur.

En cas de liquidation, il y a peu de chance que les consommateurs obtiennent le remboursement des billets qui n'ont pu être honorés par la compagnie et aucune autre procédure de remboursement ne sera possible (en France il est possible de révoquer un paiement si le bénéficiaire est en liquidation, mais à des conditions difficiles à mettre en œuvre).

Ces deux exemples montrent à quel point ce type de situation est préjudiciable pour les consommateurs puisqu'en plus de n'avoir aucune garantie d'être remboursé de leur achat (et parfois il s'agit de sommes très importantes avec des conséquences financières ou personnelles graves), la procédure peut être complexe voire dissuasives pour des non-professionnels et des non-juristes. Les consommateurs parviennent difficilement à obtenir seuls des informations sur l'évolution de la procédure surtout lorsqu'elle a lieu dans un autre pays et une autre langue. Certaines procédures nationales ne sont pas du tout adaptées à des liquidations qui impliquent, massivement, des consommateurs (non –professionnels) qui plus est, originaires de pays différents.

Aucun dispositif harmonisé au sein de l'UE n'existe dans ce type d'affaire.

Ces dernières années, seule la liquidation d'Air Madrid qui date de 2008 a débouché sur un remboursement des consommateurs/créanciers qui aurait dû intervenir à la fin de l'année 2012.

Recommandation du CEC : La proposition de modification du règlement envisage les liquidations des compagnies mais uniquement en ce qui concerne la mise en place de plans adaptés par les aéroports pour accueillir les passagers concernés mais aucun dispositif n'est prévu pour simplifier l'accès aux procédures ou pour garantir au moins un remboursement des vols non utilisés.

Comme les agences de voyages, les compagnies devraient s'assurer pour palier au risque de liquidation et permettre dans tous les cas, le remboursement des vols qui ne seront pas honorés par la compagnie.

Par conséquent, le CEC préconise que l'Union européenne mette en place une procédure simple, adaptée et harmonisée à destination des passagers lorsque leur compagnie aérienne est en liquidation. Les délais de déclarations de créance devraient à ce titre être plus longs et tenir compte notamment des dates les plus lointaines des vols qui ont été réservés. Pour exemple, le CEC France reçoit encore en mai 2013 des demandes concernant Spanair dont la liquidation a eu lieu en Février 2012.

La mise en place d'un fond de garantie/sécurité pour le remboursement des passagers lésés est également une piste à explorer pour garantir aux passagers le remboursement des prestations non fournies.

Amendement de la Commission TRAN : De façon explicite, la Commission TRAN préconise que les compagnies aériennes s'assurent de disposer de fonds nécessaires pour réacheminer ou rembourser les passagers qui se retrouveraient bloqués du fait d'une mise en liquidation ou d'un retrait de licence. Les compagnies devront prouver leur capacité financière avec la communication des garanties aux NEBs. Elle invite dans les considérants les compagnies à élaborer un fond de garantie ou développer un système d'assurance sur le modèle des agences de voyage en précisant que ce n'est pas au consommateur de supporter le paiement de ce type d'assurance.

III- Les recommandations du CEC pour la proposition de révision du règlement 261/2004

A. Une véritable harmonisation des régimes de retard et annulation de vols

La révision du règlement 261/2004 devrait être l'occasion de consacrer enfin la similitude de préjudice en cas de retard ou annulation de vol qui avait été relevée à plusieurs occasions par la Cour de Justice de l'Union européenne. Or la proposition de révision en son état actuel ne fait que creuser les disparités pour les passagers victimes soit de l'un soit de l'autre avec au centre, la difficulté de savoir concrètement et avec certitude s'il s'agit bien d'un retard et non pas d'une annulation de vol déguisée.

Il semble ici que l'intérêt des consommateurs et l'égalité dans le traitement de leur préjudice ait été délaissé au profit de l'intérêt économique des compagnies qui par ailleurs, avec l'encadrement des circonstances extraordinaires, devraient être favorisées puisque plus de circonstances techniques pourront être déclarées comme extraordinaires.

B. Une définition des circonstances extraordinaires à la portée des consommateurs

Même si le CEC salue le fait que la proposition de révision contient une définition des circonstances extraordinaires et une liste non exhaustive d'exemples, la distinction proposée pour les motifs techniques d'annulation ne nous semble pas appropriée du point de vue des passagers.

Les annulations pour causes techniques sont les cas les plus fréquents et les moins compris par les passagers. Il devrait être extrêmement simple pour les consommateurs de faire la distinction entre des causes extraordinaires ou non sans craindre que les compagnies qui souhaiteraient être dispensées de leur obligation de compensation ne manipulent les termes techniques et le moment de la découverte du problème à leur avantage.

C. Une véritable articulation et définition de la responsabilité de chaque acteur du transport aérien

Dans un voyage en avion, la compagnie qui réalise le vol est évidemment au cœur des responsabilités en cas d'annulation ou retard. Mais il ne faut pas perdre de vue que la réalité des voyages en avion est toute autre et que divers autres acteurs interviennent dans le processus, de la réservation du billet à l'arrivée à destination.

La proposition de révision est, du point de vue du CEC, bien trop timide dans la détermination des obligations et responsabilités de chacun. Le consommateur reste encore pris au piège des accords passés entre les agences de voyage et autres intermédiaires de vente avec les compagnies, de la défectuosité des services de l'aéroport, etc.

Si la proposition de révision prévoit un recours possible de la compagnie contre ces autres acteurs, elle oublie cependant que du côté du consommateur, les choses ne sont pas si claires et il nous semble donc essentiel, aux vues des pratiques actuelles et de la configuration du marché de l'aviation civile, de déterminer et d'encadrer la responsabilité de chacun.

D. Assurer l'information des voyageurs : la clé d'un voyage sans difficultés

L'information des passagers, qui pourtant était déjà une obligation prévue dans le Règlement 261/2004, devra être plus contrôlée et mieux relayée. La proposition de révision renforce effectivement cette obligation, à la fois pour les compagnies aériennes et les autres acteurs du secteur, mais pour le CEC cela reste trop superficiel.

En effet, nous pouvons observer au quotidien et à tous les stades du voyage (réservation, transport, annulation, modification, faillite) un manque cruel d'information aux passagers. Les passagers manquent d'informations essentielles au moment de la réservation en ligne, notamment auprès des intermédiaires de vente. Ils manquent souvent d'information dès lors qu'il y a une modification (soit que l'information n'est pas émise, soit qu'elle n'est pas relayée correctement), le passager manque d'information sur ses droits en cas de retard, annulation ou refus d'embarquement, ce qui ne lui permet pas de faire ses choix en connaissance de cause, les passagers manquent d'information lorsqu'une compagnie fait faillite, l'information n'étant généralement pas disponible dans sa langue et la procédure étant difficilement compréhensible pour un non-initié (voir aussi ci-dessous).

Le CEC alerte donc le législateur européen sur la nécessité de renforcer l'information et d'en garantir sa sincérité et son contrôle par des dispositifs adaptés.

E. Mettre en place un vrai dispositif simple et harmonisé en cas de liquidation judiciaire d'une compagnie aérienne

L'année 2012 a vu un nombre croissant de compagnies aériennes en liquidation judiciaire. Ce type de procédure de plus en plus fréquente reste un labyrinthe pour les consommateurs qui non seulement perdent tout espoir de voir la prestation initialement achetée réalisée, mais ont peu de chances d'en obtenir le remboursement.

Ces procédures sont d'autant plus complexes qu'elles concernent généralement un nombre important de consommateurs et qui peuvent résider dans différents pays.

Le CEC a déjà appelé de ces vœux à la mise en place soit de fonds de garanties afin que les consommateurs puissent être dédommagés de façon certaine et rapide si leur vol ne peut être réalisé du fait de la mise en liquidation d'une compagnie aérienne ; soit d'une procédure de déclaration de créance, commune, standardisée et simple.

F. Veiller à une orientation efficace vers les services de médiation compétents

Dans la lignée de la politique globale en matière de traitement des réclamations des consommateurs, encouragée par la Commission européenne depuis plusieurs années (voir les dernières directives²⁸), la proposition de révision intègre à présent ce mode de résolution des plaintes et détermine son rôle ainsi que celui des organismes de contrôle chargés de veiller à l'application et à la sanction du règlement.

Si le CEC se félicite que le secteur des passagers aériens soit également doté d'un tel dispositif, il rappelle néanmoins que la couverture du territoire de l'Union européenne en organes de médiation compétents et spécialisés pour connaître des litiges de transport aérien n'est pas encore optimale²⁹.

²⁸ Liste des directives médiation

²⁹ Voir le rapport du ECC-Net sur la médiation dans le secteur des passagers aériens (2013) :

<http://www.europe-consommateurs.eu/fr/publications/etudes-amp-rapports/>

Par ailleurs, le CEC émet quelques réserves concernant l'obligation d'information qui incombe aux compagnies sur les organismes de médiation à la disposition des passagers.

En effet, les systèmes de médiation étant divers et hétéroclites selon les Etats, il ne semble pas très réaliste en pratique pour une compagnie de ne désigner qu'un seul service de médiation, certains ne peuvent, par exemple, pas traiter des litiges dans une autre langue que celle de leur Etat.

Le CEC préconise donc que le législateur clarifie cette question et invite plutôt les consommateurs à s'adresser à des structures relais (associations de consommateurs nationales, CEC, ODR,..), afin qu'ils soient orientés rapidement et efficacement vers le service de médiation apte à traiter son litige. Ceci correspondrait par ailleurs à l'approche choisie dans les textes européens sur l'ADR et ODR précités.

**Centre Européen de la Consommation
Centre Européen des Consommateurs France**

Bahnhofplatz 3

77694 Kehl

Allemagne

info@cec-zev.eu

www.cec-zev.eu

UNE ADRESSE
POUR
DEUX PAYS



avec le Centre Européen des Consommateurs France

Member of the European Consumer Centres Network



BAHNHOFSPLATZ 3
77694 KEHL
ALLEMAGNE

Nos bureaux et notre accueil
téléphonique sont ouverts
au public du **mardi au jeudi**,
de **9h à 12h** et de **13h à 17h**.

TEL. 0049-7851/99148-0

▶ N°Indigo 0 820 200 999
0,09 € TTC / MN

E-MAIL : info@cec-zev.eu



Co-funded by
the European Union

The content of this report represents the views of the author and it is his sole responsibility; it can in no way be taken to reflect the views of the European Commission and/or the Executive Agency for Health and Consumers or any other body of the European Union. The European Commission and/or the Executive Agency do(es) not accept responsibility for any use that may be made of the information it contains.

This report arises from the project "European Consumer Centres' Network – ECC-Net" which has received funding from the European Union, in the framework of the Consumer programme 20014-2020. The ECC France is sponsored by the European Commission, as well as the Ministère de l'Economie et des Finances / Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes.

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et en aucun cas les cofinanceurs du Centre Européen de la Consommation et des Centres Européens des Consommateurs.