

## Droits des passagers aériens : pourquoi la révision du règlement 261/2004 est-elle urgente ?

### Prise de position des Centres Européens des Consommateurs France et Allemagne

L'Europe, avec le règlement 261/2004<sup>1</sup>, a créé en 2005 des droits pour les passagers aériens et des obligations pour les compagnies aériennes. En treize ans, de nombreux événements et réclamations ont obligé d'une part, la CJUE à interpréter le texte européen afin d'y apporter des précisions nécessaires, et d'autre part, les compagnies aériennes à adapter leurs conditions générales de transport.

En 2018, les passagers aériens n'ont pas été épargnés : nombreuses annulations ou retards de vol, grèves de plusieurs compagnies aériennes et des contrôleurs aériens français, changement de politique dans le transport des bagages en cabine chez Ryanair... Le réseau des Centres Européens des Consommateurs (ECC-Net) est très sollicité pour informer et aider les consommateurs victimes de ces incidents. Le transport aérien, par nature transfrontalier, fait en effet partie des secteurs les plus litigieux traités par les Centres Européens des Consommateurs. En 2017, 33% des litiges enregistrés par le Centre Européen des Consommateurs France, 37 % des litiges du Centre Européen des Consommateurs Allemagne, concernaient le secteur du tourisme et majoritairement le transport aérien.

Forts de leur expérience, les Centres Européens des Consommateurs constatent depuis plusieurs années que malgré leurs efforts, il devient de plus en plus difficile d'obtenir à l'amiable l'application des droits issus du texte européen et de la jurisprudence de la CJUE. **Le recours à la justice n'est plus le dernier recours, il est bien souvent le seul recours** pour les consommateurs. Et le développement d'offices juridiques spécialisés dans les litiges aériens n'y est pas étranger.

Quels sont les obstacles à une application effective des droits des passagers aériens ? Quel est le rôle à jouer des autres acteurs de ce secteur (médiateurs, autorités de contrôles) ? Les Centres Européens des Consommateurs émettent des recommandations qui démontrent une fois de plus l'urgence de réviser le règlement 261/2004. ?<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:439cd3a7-fd3c-4da7-8bf4-b0f60600c1d6.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:439cd3a7-fd3c-4da7-8bf4-b0f60600c1d6.0007.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>2</sup> Voir également [la prise de position du CEC France sur la proposition de révision du règlement 261/2004 de la Commission publiée en 2014 et toujours d'actualité.](#)

## LES OBSTACLES A L'APPLICATION EFFECTIVE DES DROITS DES PASSAGERS AERIENS

### 1. Difficultés de communication avec les compagnies aériennes

Suite à une annulation de vol, un retard important ou une perte de bagages, trouver le moyen de contacter efficacement la compagnie : le bon formulaire de réclamation, le bon interlocuteur ou simplement les coordonnées du service clients est bien souvent une épreuve en soi.

Une fois la réclamation envoyée, les consommateurs, tout comme les organismes spécialisés dans le règlement amiable des litiges (association, médiateur) constatent que les délais de réponse des compagnies aériennes sont de plus en plus longs. Les consommateurs doivent bien souvent patienter des mois dans l'attente d'une hypothétique solution amiable. Dans ce domaine, aucun texte ne vient limiter le délai de réponse des compagnies.

De plus, aucun dispositif n'est prévu pour qu'une association ou organisme de défense des consommateurs ait un interlocuteur privilégié au sein des compagnies aériennes ou les moyens de contraindre la compagnie à répondre à leur demande.

Certains médiateurs ou certaines autorités de contrôle (NEB) finissent par rendre un avis en faveur du consommateur sans pouvoir prendre en compte les éventuels éléments dont disposerait la compagnie à l'appui de son refus de compensation par exemple. Le consommateur se basant sur l'avis rendu essaie alors de faire valoir ses droits en justice. Il est parfois regrettable de constater que la compagnie attende une citation en justice pour apporter les éléments justificatifs de l'incident.

**Les compagnies aériennes doivent coopérer pour appliquer les droits des passagers et mettre en place de procédures internes pour traiter rapidement et efficacement les réclamations à l'amiable. Il en va de l'intérêt des consommateurs comme des compagnies aériennes qui gagneraient à améliorer leur relation client et s'éviteraient des procédures en justice coûteuses et publiques.**

### 2. Manque d'harmonisation dans les missions des autorités de contrôle (NEB)

Le règlement 261/2004 a contraint chaque Etat membre de l'Union européenne à désigner une autorité nationale dotée d'un pouvoir de sanction, en charge de veiller à la bonne application du règlement européen : National Enforcement Body ou NEB.

Sans définition précise dans le règlement des contours de leurs missions, il existe une grande disparité entre les autorités de contrôle des Etats membres. Si certaines, répondant aux exigences administratives de leur Etat, ne peuvent offrir un traitement individuel des réclamations des passagers, d'autres s'emparent de cette mission allant jusqu'à jouer parfois le rôle de médiateur.

Les NEBs ont un champ de compétence territorial, c'est-à-dire lié au lieu de l'incident (souvent l'aéroport de départ) et non à la nationalité de la compagnie ou le pays de résidence du consommateur (à la différence des médiateurs dont le champ de compétence est souvent lié à la nationalité de la compagnie). Leur fonctionnement actuel, sans coopération apparente, ne permet pas notamment le transfert des réclamations des consommateurs entre NEB pour saisir le NEB compétent. De plus, les différences entre le traitement des litiges individuels et collectifs créent une certaine

insécurité juridique pour le consommateur qui, en s'adressant à un NEB d'un autre pays, ne sait pas réellement quelles suites seront données à sa demande et quelles démarches seront entreprises.

Dans l'intérêt général des consommateurs et face à un comportement contraire au règlement, un NEB peut prendre des sanctions envers une compagnie aérienne. Cependant, ces sanctions sont peu connues, non publiées et peu harmonisées dans l'UE. Ainsi, pour un même manquement par une même compagnie, les sanctions peuvent être très différentes d'un Etat membre à un autre.

**Les NEB, seule autorité à pouvoir par exemple estimer si le motif avancé par la compagnie aérienne constitue ou non une circonstance extraordinaire, peuvent jouer un rôle important dans l'application des droits des passagers aériens. Il conviendrait de mieux définir leurs missions, de les harmoniser dans les différents pays de l'UE et d'encourager ou renforcer la coopération de ces autorités avec les organismes spécialisés dans le traitement individuel des réclamations tels que les Centres Européens des Consommateurs, les associations nationales et les médiateurs.**

### 3. Absence de définition des circonstances extraordinaires

Le règlement 261/2004 prévoit qu'en cas d'annulation ou retard de vol, les compagnies aériennes ne sont pas tenues au paiement des compensations forfaitaires si elles prouvent que l'incident de vol était dû à des « circonstances extraordinaires ». Cette notion, non définie dans le règlement, a nécessité une interprétation régulière de la CJUE afin d'en définir les contours notamment lorsque la cause est technique, climatique et plus récemment, liée à des grèves.

L'absence d'une liste exhaustive ou d'indices permettant de déterminer si une cause est extraordinaire ou non crée une insécurité juridique pour le passager qui, très souvent, suspecte la compagnie de vouloir chercher des excuses pour éviter de payer les compensations. Le passager se sent d'autant plus frustré que ce n'est bien souvent que devant les tribunaux, aux termes de procédures longues et coûteuses (surtout lorsque le tribunal compétent est à l'étranger<sup>3</sup>) qu'il saura si la cause de son incident est réellement extraordinaire.

En 2018, de nombreux exemples ont une fois de plus démontré la nécessité de définir la notion de circonstances extraordinaires :

- **Les grèves des contrôleurs aériens en France.** Au-delà de perturber les vols au départ ou l'arrivée du territoire français, plusieurs compagnies ont fait valoir cette circonstance extraordinaire pour expliquer des annulations ou retard de vols qui parfois ne survolaient même pas la France. Le Centre Européen des Consommateurs a pu échanger sur ce sujet avec le NEB français (la DGAC), mais l'avis d'une seule autorité ne permet pas de savoir si ces perturbations justifiaient l'annulation de tous les vols.
- **La grève des pilotes de Ryanair** en juin, juillet et août 2018. Alors que la CJUE<sup>4</sup> a reconnu en avril 2018 que les grèves, même « sauvages », du personnel ne pouvaient être considérées

---

<sup>3</sup> Arrêt de la Cour de Cassation sur le tribunal compétent en cas de litige relevant du règlement 261/2004

[https://www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/premiere\\_chambre\\_civile\\_568/219\\_22\\_36143.html](https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/premiere_chambre_civile_568/219_22_36143.html)

<sup>4</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-04/cp180049fr.pdf>

comme une circonstance extraordinaire, le PDG de Ryanair a déclaré à la presse cet été son intention de ne pas suivre cette décision et de ne pas verser les compensations aux passagers, victimes des annulations de vols, pourtant liées à la grève de ses propres pilotes (voir le communiqué de presse du réseau des Centres Européens des Consommateurs<sup>5</sup>).

Les NEBs, chargés de veiller à la bonne application du règlement 261/2004, dans leur rôle « d'expert » disposant des connaissances et compétences techniques, peuvent définir, pour chaque vol retardé ou annulé, si la cause à l'origine de l'incident est extraordinaire ou non. Cependant, peu de NEB le font concrètement ou du moins communiquent leur analyse aux consommateurs.

**Afin de pallier l'insécurité juridique qui règne dans ce domaine et renforcer la confiance des consommateurs envers les compagnies, il convient de lister clairement les motifs considérés comme des circonstances extraordinaires qui dispensent les compagnies du versement de la compensation en cas d'annulation et retard de vol. Les autorités qui disposent des compétences techniques devraient également pouvoir jouer un rôle d'information lorsqu'un évènement particulier risque de perturber le trafic.**

#### **4. Disparité des rôles et des pouvoirs des médiateurs dans l'UE**

L'UE a érigé la médiation dans le secteur de la consommation comme une alternative à privilégier pour aider les consommateurs à résoudre leurs litiges. Une procédure judiciaire est souvent longue et coûteuse, notamment en cas de litige transfrontalier, et il convient de désengorger les tribunaux. Le secteur aérien n'échappe pas à la règle : les compagnies doivent désigner ou se rattacher à un médiateur.

Or, dans certains Etats membres où les médiateurs de la consommation ne couvrent pas tous les types de litiges, les compagnies aériennes établies dans ce pays, n'ont pas de médiateur privant les consommateurs de ce recours amiable.

D'autre part, dans la majorité des Etats membres, l'avis du médiateur, basé sur une application stricte du droit ou sur l'équité, n'a pas de force contraignante et ne s'impose pas aux compagnies. Les consommateurs ne sont cependant pas toujours bien informés de leurs droits et ne sont donc pas à même de pouvoir décider en connaissance de cause d'accepter ou non une proposition du médiateur qui serait inférieure aux droits prévus par la réglementation.

**Les médiateurs devraient être une pierre angulaire du dispositif du traitement individuel des réclamations dans le secteur aérien et constituer la dernière alternative avant la procédure judiciaire. Pour cela, leur désignation devrait être facilitée par les Etats membres et leur rôle harmonisé dans l'UE. Leur coopération avec les NEB devrait également être renforcée.**

---

<sup>5</sup> Communiqué de presse du 7.08.2018 : [https://www.evz.de/fileadmin/user\\_upload/eu-verbraucher/PDF/Presse/PM\\_Fluggastrechte-Urteil\\_mit\\_Signalwirkung.pdf](https://www.evz.de/fileadmin/user_upload/eu-verbraucher/PDF/Presse/PM_Fluggastrechte-Urteil_mit_Signalwirkung.pdf)

## 5. Plus de transparence et d'harmonisation dans le prix des billets

Pour permettre au consommateur de comparer les prix et faire jouer la concurrence, le règlement 1008/2008 a instauré le principe de transparence dans l'information des prix.

Or, depuis plusieurs années, le prix affiché (tarif le moins cher) des billets d'avion recouvre des prestations variables d'une compagnie à une autre, notamment en ce qui concerne le transport des bagages. Exemples :

- Pour certaines compagnies, le prix inclut un seul bagage en cabine, pour d'autres, un sac à main et un bagage cabine, avec des différences de poids importantes ;
- Pour certaines compagnies, le prix inclut la possibilité de choisir son siège, pour d'autres ce service est en supplément donc payant ;
- Pour Ryanair, le bagage en cabine est une option payante depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2018. Ryanair applique cette nouvelle règle également à des clients qui ont réservé avant cette date pour des vols opérés après le 1<sup>er</sup> novembre 2018. La compagnie ne laisse que deux choix aux consommateurs dans ce cas : payer un supplément pour transporter leur bagage en cabine ou annuler leur réservation (et être remboursé).

**Sans une harmonisation des services compris dans le prix de base des billets, il devient difficile voire impossible pour les consommateurs de comparer aisément les prix des billets entre les compagnies et de faire un choix éclairé, d'autant plus s'ils passent par un comparateur de prix ou tout site intermédiaire.**

Dans cette logique de transparence, il convient également de **réglementer la dimension des bagages en cabine** qui varient d'une compagnie à une autre rendant les connexions inter-compagnies délicates.

### **NOS RECOMMANDATIONS POUR UNE APPLICATION EFFECTIVE DES DROITS DES PASSAGERS**

- **Imposer aux compagnies de communiquer leurs coordonnées complètes ou le formulaire de réclamation sur leur site Internet** pour pouvoir être contactées en cas de litige.
- **Imposer des délais pour agir aux consommateurs** mais aussi **des délais de réponse pour les compagnies aériennes** afin d'inciter les compagnies à développer leur efficacité dans le traitement et le suivi des réclamations des consommateurs.
- **Définir clairement le rôle des NEBs vis-à-vis des passagers et les impliquer dans le règlement des litiges** notamment pour leur expertise en matière de circonstances extraordinaires.
- **Rendre l'action des NEB plus efficace** en prévoyant un **dispositif commun et dissuasif de sanctions** à l'égard des compagnies qui ne respectent pas les droits des passagers et **communiquer sur les sanctions prises.**

- **Améliorer la communication et la coopération entre les différents acteurs** (compagnies aériennes, associations de consommateurs, médiateurs et NEB) afin de clarifier pour les consommateurs le rôle de chacun et faciliter le règlement du litige.
- **Définir la notion de circonstances extraordinaires et lister les évènements pouvant justifier le non-paiement des compensations par les compagnies aériennes.**
- **Définir et harmoniser les règles sur les dimensions et poids des bagages en cabine.**
- **Imposer plus de transparence dans le prix des billets d'avion en définissant quels sont les services inclus dans le tarif minimum**, afin de permettre une réelle comparaison des prix pour les consommateurs et une concurrence loyale entre opérateurs.

La plupart de ses mesures ont déjà été évoquées dans le projet de révision du règlement 261/2004, projet soumis au vote du Parlement européen en 2013 mais qui n'a pas été finalisé à ce jour<sup>6</sup>.

Kehl, le 25.09.2018

**Contacts :**

**Bianca SCHULZ**

Responsable du Centre Européen des  
Consommateurs France  
[biancaschulz@cec-zev.eu](mailto:biancaschulz@cec-zev.eu)

**Bernd KRIEGER**

Responsable du Centre Européen des  
Consommateurs Allemagne  
[krieger@cec-zev.eu](mailto:krieger@cec-zev.eu)

This publication was funded by the European Union's Consumer Programme (2014-2020).

The content of this publication represents the views of the author only and it is his/her sole responsibility; it cannot be considered to reflect the views of the European Commission and/or the Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency (CHAFEA) or any other body of the European Union. The European Commission and the Agency do not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.

---

<sup>6</sup> [la prise de position du CEC France sur la proposition de révision du règlement 261/2004 de la Commission publiée en 2014](#)