



Conseil Général  
des Ponts et Chaussées  
Inspection générale de l'aviation civile  
n° 005099-01

Inspection Générale de l'Administration

n° PAM-07-014-01

## **Mission d'audit de modernisation**

# **Rapport**

## **sur le traitement des réclamations des passagers aériens**

Etabli par

**Michel SOCIE**  
Inspecteur Général de l'Équipement

**Jean-Guy de CHALVRON**  
Inspecteur Général de l'Administration

**- Juillet 2007 -**

# Synthèse

## Traitement des réclamations des passagers aériens

Constats

Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

### 1. Contexte de l'audit

- Les droits des passagers sont en progression rapide dans l'Union européenne : plusieurs règlements communautaires sont ainsi venus renforcer les droits des consommateurs et les obligations pesant sur les États en matière d'accueil et d'information des passagers, ainsi que de traitement de leurs réclamations.
- Mais la législation européenne est partielle et parfois floue, ce qui laisse la place à de nombreuses hésitations de la part des administrations et à des erreurs de communication créant des malentendus avec les passagers.
- Les pouvoirs de l'administration ne permettent pas de conduire à leur terme les contraintes de suivi imposées par le législateur européen, faute de texte national sur les possibilités d'investigation dans les entreprises, alors que le nombre de réclamations reçues augmente.

### 2. Dysfonctionnements constatés

- La performance dans le traitement des réclamations est contrastée : celle des administrations est médiocre faute d'une politique bien définie, sans mise en œuvre effective des sanctions. Celle des entreprises est axée sur la qualité de service. Les organismes représentatifs du secteur professionnel hésitent sur la mise en place d'instance de dialogue. Enfin, les organismes de défense des consommateurs ne disposent pas de spécialistes du secteur et ne sont donc pas représentés dans les instances partenariales de l'administration.
- Les conséquences sont les suivantes :
  - ✓ délai excessif dans les réponses des administrations et notamment de la DGAC,
  - ✓ retard dans la traduction en droit interne des obligations communautaires en matière de sanctions administratives et de pouvoir d'investigation dans les entreprises,
  - ✓ inaction des organismes de concertation avec la profession et les consommateurs : Comité national de facilitation, Comité national des clients aériens, Association française des usagers du transport aérien.

MINEFI - DGME - 2007

Conseil général des ponts et chaussées – Inspection générale de l'administration

Audits de modernisation

## Traitement des réclamations des passagers aériens

Propositions

Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

### 3. Recommandations

- Mieux identifier, en matière de réclamation, les missions régaliennes : orienter les réclamations vers les organismes et entreprises concernées, assurer une surveillance des entreprises, coordonner la réflexion des entreprises concernant la qualité de service, se doter d'un pouvoir d'injonction et d'investigation, mettre en place les fonctions de médiation... ;
- Instaurer un nouveau management au sein de la sous-direction de la DGAC en charge des réclamations en distinguant l'information à dispenser aux passagers, la communication à établir avec les médias, les relations à mettre en place avec les entreprises, et le dialogue à établir avec la commission européenne ;
- Développer de véritables outils de gestion (logiciel de gestion, référentiel qualité...) ;
- Fixer des objectifs quantifiés, concernant un délai de réponse (moins de 30 jours) et une prévision suffisante de dossiers de manquement à soumettre à la CAC ;
- Redéfinir la politique partenariale avec les professionnels en l'ouvrant aux organismes de consommateurs, permettant à terme une éventuelle externalisation du traitement des réclamations.

### 4. Impacts attendus

- Les économies à réaliser sont peu quantifiables, mais les coûts actuels pourraient partiellement être couverts :
  - ✓ par le produit des sanctions administratives dont le rapport devrait être d'environ 300000 € par an, correspondant à des amendes de 6000 € en moyenne (pour un plafond de 7500 €) sanctionnant 50 manquements d'une dizaine d'entreprises ;
  - ✓ par les économies globales du secteur dont les pratiques seront rendues plus vertueuses, au profit des consommateurs qui en subissaient auparavant seuls les préjudices ;
  - ✓ par la mise en place d'une structure partenariale ad hoc pour le traitement en première instance des réclamations.

MINEFI - DGME - 2007

Conseil général des ponts et chaussées – Inspection générale de l'administration

Audits de modernisation

## **Résumé du rapport concernant le traitement des réclamations.**

### **Le constat: la performance est contrastée /**

- celle des administrations est médiocre faute d'une politique bien définie, hésitante entre soutien aux plaignants, et médiation. La mise en oeuvre des sanctions n'est pas encore effective.
- celle des entreprises est axée sur la qualité de service, conduisant Air France à privilégier de façon subjective le droit à sa politique commerciale et ADP à donner la priorité à la rapidité de la réponse au détriment du fond.
- celle des organismes représentatifs du secteur professionnel, qui cherchent dans les référentiels qualité à répondre aux besoins, mais hésitent sur la mise en place d'instance de dialogue.
- celle des organismes de défense des consommateurs, qui ne disposent pas de spécialistes du secteur. Elles ne sont donc pas représentées dans les instances partenariales de l'administration, par ailleurs en panne de fonctionnement;

### **Les causes sont multiples :**

- la mutation juridique du secteur est en cours avec une introduction encore incomplète du droit de la consommation dans un droit du transport jusqu'ici très spécifique.
- la législation européenne est partielle et parfois floue, ce qui laisse la place à de nombreuses hésitations de la part des administrations et à des erreurs de communication créant des malentendus avec les passagers.
- les pouvoirs de l'administration ne permettent pas de conduire à leur terme les contraintes de suivi imposées par le législateur européen, faute de texte national sur les possibilités d'investigation dans les entreprises.

### **Les conséquences sont les suivantes :**

- délai excessif dans les réponses des administrations et notamment de la DGAC.
- retard dans la traduction en droit interne des obligations communautaires en matière de sanctions administratives (décret en cours) et de pouvoir d'investigation dans les entreprises (loi en suspens).
- inaction des organismes de concertation avec la profession et les consommateurs : Comité national de facilitation, Comité national des clients aériens, Association française des usagers du transport aérien.

### **Les propositions prennent en compte les objectifs suivants :**

- rétablir les conditions d'une meilleure gouvernance, en optant pour la médiation et le suivi des contrevenants.
- rénover les organismes partenariaux, faisant une place aux associations généralistes de consommateurs.
- moderniser les procédures et les outils de traitement des réclamations au sein de la DGAC.
- établir des liaisons organiques avec les autres administrations et les entreprises.
- restaurer le dialogue avec la Commission européenne.

### **Les économies à réaliser sont peu quantifiables, mais les coûts actuels pourraient partiellement être couverts :**

- par le produit des sanctions administratives dont le rapport devrait être d'environ 300.000€ par an, correspondant à des amendes de 6.000€ en moyenne (pour un plafond de 7500€) sanctionnant 50 manquements d'une dizaine d'entreprises.
- par les économies globales du secteur dont les pratiques seront rendues plus vertueuses, au profit des consommateurs qui en subissaient auparavant seuls les préjudices
- par la mise en place d'une structure partenariale ad hoc pour le traitement en première instance des réclamations.

# Sommaire

|                                                                                                                                                                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Préambule: rappel du cadrage de l'audit.....</b>                                                                                                                                                                                            | <b>1</b>  |
| <b>1. Les droits des passagers s'inscrivent dans une réglementation ancienne, axée sur la limitation de responsabilité des entreprises.....</b>                                                                                                | <b>3</b>  |
| 1.1. Initiée par la communauté internationale de l'aviation civile.....                                                                                                                                                                        | 3         |
| 1.1.1. Dans le cadre général de la « Facilitation » qui constitue l'objectif majeur des échanges aériens.....                                                                                                                                  | 3         |
| 1.1.2. Dans les domaines particuliers des pertes de bagages et des retards.....                                                                                                                                                                | 3         |
| 1.2. Renforcée au plan national par un début de législation protectrice des passagers utilisant des voyages à forfait.....                                                                                                                     | 3         |
| 1.3. Infléchi par l'Union européenne dans une optique consumériste.....                                                                                                                                                                        | 3         |
| 1.3.1. en encadrant les pratiques commerciales des compagnies préjudiciables aux passagers.....                                                                                                                                                | 4         |
| 1.3.2. et en enjoignant aux Etats membres de protéger les intérêts des consommateurs.....                                                                                                                                                      | 4         |
| <b>2. Seule la réglementation européenne crée des obligations aux Etats membres en matière de suivi des réclamations.....</b>                                                                                                                  | <b>5</b>  |
| 2.1. Elle accorde des droits aux passagers qui doivent en être informés .....                                                                                                                                                                  | 5         |
| 2.2. Elle crée des obligations aux Etats membres (EM).....                                                                                                                                                                                     | 5         |
| 2.3. Elle prévoit un dispositif de sanctions à l'encontre des transporteurs.....                                                                                                                                                               | 5         |
| 2.4. La mise en oeuvre de ces mesures se révèle néanmoins délicate du fait.....                                                                                                                                                                | 6         |
| 2.4.1. du flou des textes de base.....                                                                                                                                                                                                         | 6         |
| 2.4.2. de son application hétérogène par les EM.....                                                                                                                                                                                           | 6         |
| 2.4.3. d'un nombre de plaintes variables selon les EM et de la pression des compagnies à bas coûts qui ont une appréciation spécifique de la qualité de service.....                                                                           | 7         |
| <b>3. La DGAC a mis en place une démarche partenariale privilégiant les professionnels, faute de représentants véritables des passagers.....</b>                                                                                               | <b>9</b>  |
| 3.1. Avec la création de structures de concertation : CNFAL, AFUTA, CNCA.....                                                                                                                                                                  | 9         |
| 3.2. Qui sont actuellement en panne.....                                                                                                                                                                                                       | 9         |
| 3.2.1. Le Comité national FAL est en demi sommeil.....                                                                                                                                                                                         | 9         |
| 3.2.2. Les organismes partenariaux sont en suspens.....                                                                                                                                                                                        | 9         |
| 3.3. Les procédures de certification des aéroports ne conduisent pas à des obligations de résultats. .                                                                                                                                         | 10        |
| 3.4. La réponse de la DGAC aux préconisations de l'UE est exclusivement administrative avec une performance médiocre.....                                                                                                                      | 10        |
| 3.4.1. en raison d'une insuffisance initiale de moyens.....                                                                                                                                                                                    | 11        |
| 3.4.2. Sans doute inférieurs à ceux mis en place dans les autres E.M.....                                                                                                                                                                      | 13        |
| 3.4.3. d'un positionnement flou concernant les relations avec les entreprises et les passagers.....                                                                                                                                            | 13        |
| 3.4.4. d'une relation distendue avec les services de la Commission européenne.....                                                                                                                                                             | 14        |
| 3.4.5. d'une performance faible en raison d'une informatisation insuffisante et d'une procédure de signature trop lente.....                                                                                                                   | 14        |
| <b>4. La DGAC partage la question de la protection des passagers avec d'autres départements ministériels et les entreprises concernées, mais ne dispose pas de pouvoir d'investigation et d'injonction à l'encontre de ces dernières.....</b>  | <b>17</b> |
| 4.1. La Direction du Tourisme (DT) et la Direction Générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) sont associés à la réflexion, mais les résultats sont peu satisfaisants pour les consommateurs..... | 17        |
| 4.2. Les entreprises privilégient la qualité de service et ne sont pas organiquement associées à la DGAC pour le traitement des réclamations.....                                                                                              | 18        |
| 4.2.1. Air France privilégie sa politique commerciale.....                                                                                                                                                                                     | 18        |
| 4.2.2. La FNAM est à la recherche d'organisme de consommateurs représentatifs.....                                                                                                                                                             | 19        |

|                                                                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.2.3. ADP se soucie des délais, moins du contenu des réponses.....                                                                             | 19        |
| 4.2.4. L'UAF garde en réserve son association : l'AFUTA.....                                                                                    | 21        |
| 4.2.5. Le droit des passagers ne pourra être véritablement exercé qu'avec la mise en oeuvre d'un pouvoir d'investigation dévolue à la DGAC..... | 21        |
| 4.3. La question d'une externalisation du traitement des réclamations se posera si les demandes progressent sensiblement.....                   | 22        |
| <b>5. Conclusion et Propositions.....</b>                                                                                                       | <b>23</b> |
| 5.1. Conclusion : Poursuivre l'évolution intégrant le droit de la consommation dans le droit du transport.....                                  | 23        |
| 5.2. Synthèse des propositions.....                                                                                                             | 23        |
| <b>Observation des services.....</b>                                                                                                            | <b>25</b> |
| <b>Réponse de la mission.....</b>                                                                                                               | <b>31</b> |
| <b>Annexe 1 - Lettre de cadrage.....</b>                                                                                                        | <b>35</b> |
| <b>Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées.....</b>                                                                                          | <b>37</b> |
| <b>Annexe 3 Commission des communautés européennes .....</b>                                                                                    | <b>39</b> |

## **Préambule: rappel du cadrage de l'audit**

Le rapport est circonscrit au recueil et au traitement des réclamations des passagers aériens mais cette problématique est élargie à la politique et aux moyens mis en oeuvre par la DGAC visant à la protection des droits des usagers du transport aérien dans ses deux composantes, professionnels et consommateurs.

Le rapport fait apparaître que la question du traitement des réclamations des passagers aériens participe de l'évolution du secteur intégrant progressivement dans le droit classique du transport aérien, axé essentiellement sur la limitation de responsabilité des compagnies, le droit des consommateurs qui se voient reconnaître des possibilités nouvelles de couverture des préjudices subis au cours de leurs déplacements.

Cette situation, mal anticipée par le secteur, mais répondant à une forte demande des milieux communautaires (Parlement et Commission), donne à l'administration un rôle nouveau qui n'est pas facilité par son organisation, ses pratiques de gestion, et le manque d'organismes représentatifs des passagers aériens

Il est donc proposé de

- mettre brièvement en perspective la politique conduite par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) en charge du dossier,
- d'examiner le fonctionnement des organismes de concertation mis en place par l'administration pour satisfaire à ses obligations nationales et internationales,
- de porter une appréciation sur l'obsolescence de certaines de ces structures,
- et de proposer des solutions visant à répondre aux questions de doctrine, de management et d'utilisation d'outils de gestion plus performants.



# **1. Les droits des passagers s'inscrivent dans une réglementation ancienne, axée sur la limitation de responsabilité des entreprises**

## **1.1. Initiée par la communauté internationale de l'aviation civile**

### **1.1.1. Dans le cadre général de la « Facilitation » qui constitue l'objectif majeur des échanges aériens**

La Convention de Chicago signée en 1944 prévoit dans sa norme 8.19 de l'annexe 9 la création dans chaque Etat d'un Comité national de facilitation (CNFAL) et le cas échéant de comités locaux aéroportuaires. Celui ci a été mis en place en France en 1951, l'organisation actuelle étant régie par un arrêté interministériel du 19/12/1977 regroupant administrations et professionnels. Il est chargé d'assurer :

- la coordination des partenaires nationaux,
- le suivi des travaux de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)
- ainsi que ceux de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), organisation régionale de l'OACI et de l'OCDE. Le secrétariat est assuré, depuis la dernière réorganisation de la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) en 2005 par la Direction de la régulation économique(DRE).

### **1.1.2. Dans les domaines particuliers des pertes de bagages et des retards**

Plusieurs conventions internationales de droit privé ont fixé les responsabilités des transporteurs , notamment en ce qui concerne les indemnisations dues aux passagers en matière de pertes de bagages. Le principe remonte à la Convention de Varsovie de 1929, révisé par la Convention de La Haye de 1955 et amendé postérieurement à plusieurs reprises. La Convention de Montréal en vigueur prévoit des droits pour les passagers et des devoirs pour les transporteurs, non seulement en matière de pertes de bagages, mais également de retards, désormais complétée par la réglementation européenne.

## **1.2. Renforcée au plan national par un début de législation protectrice des passagers utilisant des voyages à forfait**

Les textes en ce domaine pris en 1992 concernent essentiellement les obligations pesant sur les ventes de voyages à forfait, définissant les responsabilités respectives des agents de voyages et des transporteurs, avec des garanties précises pour les passagers. Le suivi de cette réglementation est assuré principalement par les administrations du tourisme et de la consommation.

## **1.3. Infléchi par l'Union européenne dans une optique consumériste**

### ***1.3.1. en encadrant les pratiques commerciales des compagnies préjudiciables aux passagers***

En application de sa politique des transports, dont les objectifs sont définis dans son Livre blanc, l'Union Européenne s'est efforcée d'assurer une meilleure protection des passagers par une série de Règlements concernant :

- l'assistance et l'indemnisation des passagers en cas d'aléas d'exploitation,
- la connaissance de l'identité des transporteurs : liste « noire » des compagnies aériennes internationales,
- l'aide aux personnes à mobilité réduite (en cours d'élaboration).

A cet effet, le Règlement n°261/2004 en date du 11 février 2004 du Parlement et du Conseil européens renforce les dispositions précédentes de 1991 sur les compensations en cas de refus d'embarquement ou d'annulation sur les vols réguliers. Il prévoit une extension de la responsabilité des compagnies à tous les types de vols et un élargissement du champ aux retards importants. L'application de cette législation s'effectue sous le contrôle des Etats membres (EM), tenus de mettre en place :

- d'une part un organisme de suivi des mesures,
- d'autre part un dispositif de sanctions à l'encontre des transporteurs qui s'affranchiraient de ces règles.

La date d'entrée en vigueur du nouveau dispositif est le 17 février 2005, mais son application a été retardée dans plusieurs pays en raison de certaines imprécisions dans la rédaction du texte et de l'attente de la décision de la Cour de justice européenne, à la suite du recours en annulation déposé par l'International air transport airlines (IATA) et certaines compagnies à bas coûts

### ***1.3.2. et en enjoignant aux Etats membres de protéger les intérêts des consommateurs***

Le règlement n°2006/2004 du parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004, relatif à la coopération entre les autorités nationales, enjoint à celles ci de mettre en place un dispositif de protection des consommateurs. Ce texte est entré en vigueur en 2005 et il prévoit notamment que chaque autorité compétente devra exercer des pouvoirs d'enquête et d'injonction vis à vis des entreprises. Il fait explicitement référence pour son application au champ défini par le RE 261, cité au paragraphe précédent. Ces dispositions devraient permettre à la DGAC d'investiguer au sein des compagnies et des aéroports. Ceci suppose néanmoins une modification du Code de l'aviation civile dans sa partie législative, ce qui n'a pas encore été fait, le projet de loi qui l'aurait permis n'ayant pu être examiné lors de la dernière session parlementaire<sup>1</sup>.

---

1 en raison des difficultés à trouver un consensus sur les « actions de groupe ».

## **2. Seule la réglementation européenne crée des obligations au Etats membres en matière de suivi des réclamations**

### **2.1. Elle accorde des droits aux passagers qui doivent en être informés**

« Le champ d'application du règlement est élargi à tous les vols au départ des aéroports de la Communauté européenne (vols réguliers et vols non réguliers), y compris ceux effectués dans le cadre d'un voyage à forfait, ainsi qu'aux vols en provenance d'un aéroport extérieur à la Communauté, dès lors qu'ils sont exploités par une compagnie communautaire, et que l'Etat tiers ne dispose pas de cadre juridique en la matière ».

#### **a) Les refus d'embarquement**

Les compagnies sont tenues de faire préalablement appel au volontariat, avant de procéder à des refus d'embarquement. Dans ce cas, le passager volontaire peut négocier le montant de son indemnisation forfaitaire et choisir entre le réacheminement par un autre vol, et le remboursement du billet ainsi que la prise en charge du vol retour vers son point de départ initial s'il renonce à la poursuite de son voyage.

L'indemnisation forfaitaire accordée aux passagers refusés à l'embarquement contre leur gré est substantiellement réévaluée :

- 250 € pour les trajets de 1500 kilomètres ou moins
- 400 € pour ceux compris entre 1500 et 3500 kilomètres et pour tous les vols intracommunautaires de plus de 1500 kilomètres ;
- 600 € pour les destinations extra-communautaires au-delà de 3500 kilomètres

Les passagers bénéficient de la possibilité de choisir entre le placement sur un autre vol et le remboursement du billet s'ils renoncent à poursuivre leur voyage, ainsi que d'une prise en charge dans l'attente d'un vol ultérieur (hébergement, restauration, frais de communication ou de transmission de deux messages).

#### **b) Les annulations**

Le dispositif est identique à celui pour les refus d'embarquement, sauf en cas d'annulations dues à des circonstances extraordinaires. Dans ce dernier cas, l'indemnisation n'est pas due par le transporteur.

#### **c) Les retards**

Le dispositif est identique à celui pour les refus d'embarquement, cependant aucune indemnisation n'est due. De plus, le renoncement à la poursuite du voyage n'est possible qu'à partir de cinq heures de retard. »

## **2.2. Elle crée des obligations aux Etats membres (EM)**

Le même Règlement stipule que les EM doivent veiller au bon fonctionnement du dispositif « en désignant un organisme approprié chargé de son application ». Ce dernier doit prendre les mesures nécessaires au respect des droits des passagers sur les aéroports de l'EM, tant au départ des passagers qu'à leur arrivée et recueillir leurs réclamations.

## **2.3. Elle prévoit un dispositif de sanctions à l'encontre des transporteurs**

Dans ses considérants, le Règlement stipule que les EM « devraient définir le régime des sanctions applicables en cas de violations » des dispositions prévues par celui-ci et « veiller à ce qu'elles soient appliquées ». L'article 16-3 du même Règlement précise en outre que, conformément à la pratique communautaire, les « sanctions établies par les EM pour les violations du présent règlement doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives ».

La France tarde, aux yeux de la Commission, à mettre en oeuvre cette dernière mesure dont on souligne cependant qu'elle repose sur une ambiguïté de rédaction, le texte employant le conditionnel dans ses considérants et le présent dans le corps du dispositif. Celle-ci est cependant habituelle dans la réglementation communautaire et elle est considérée par les praticiens du droit communautaire comme entraînant une obligation formelle.

Disposant déjà d'un cadre réglementaire permettant d'infliger des amendes administratives aux compagnies ne respectant pas la réglementation économique et environnementale, la DGAC n'a cependant que récemment soumis à l'examen du Conseil d'Etat une modification du décret pertinent, étendant son champ d'application à celui du nouveau Règlement européen. La Commission n'a cependant pas été informée du processus en cours, la conduisant à lancer les préliminaires d'une procédure à l'encontre de la France devant la Cour de Justice Européenne(CJE)<sup>1</sup>. Cette procédure viserait également huit autres pays de l'UE qui seraient dans la même situation.

## **2.4. La mise en oeuvre de ces mesures se révèle néanmoins délicate du fait**

### **2.4.1. du flou des textes de base**

Il est reproché:

- au RE 261 de ne pas avoir défini les circonstances exceptionnelles exonératrices d'indemnités,
- à la Commission d'avoir, en février 2005, publié auprès des usagers des documents imprécis. Ceux-ci n'attiraient pas l'attention des passagers sur les limites de responsabilité des transporteurs, entretenant de ce fait une certaine confusion. Ils les incitaient en outre à s'adresser systématiquement aux organismes nationaux, contribuant ainsi à leur engorgement, alors même que les compagnies n'étaient pas nécessairement saisies.

Cette situation a entraîné de nombreux malentendus de la part des passagers sur leurs droits réels, générateurs de nouvelles réclamations et des incertitudes sur les organismes à solliciter.

Ces difficultés ont été dénoncées par le « Réseau des centres européens des consommateurs sur le droit des passagers aériens » d'inspiration britannique. Celui-ci a relevé les carences du dispositif,

---

1 Cette indication a été fournie à la mission par les représentants de la Commission lors d'un entretien. La DGAC n'en a pas eu confirmation.

demandant pour ce qui concerne la France (rapport du 26/11/2006) la création d'un médiateur entre l'administration de l'aviation civile et les passagers.

Sensible à ces critiques, relayées par le Médiateur européen, la Commission a adressé au début de l'année 2006 un document d'information sur l'interprétation qu'il convenait de donner à sa réglementation. Ce document fait suite à la réunion du 17/2/2006 des organismes nationaux chargés de l'application du RE, mais les précisions apportées, si elles lèvent une partie importante des interrogations, n'ont qu'un caractère indicatif.

Consciente du fait que les difficultés perdurent, la Commission vient d'élaborer un rapport, qui a été présenté le 4 avril 2007. Ce nouveau document fait le point sur les progrès et les lacunes dans l'application du RE sur le territoire de l'Union et fixe un nouveau et dernier délai de 6 mois aux EM pour sa mise en application complète. Il n'y aurait cependant pas de consignes particulières sur l'interprétation à donner aux circonstances exceptionnelles et sur l'échelle des sanctions que doivent appliquer les EM, permettant d'éviter toute distorsion de concurrence

#### ***2.4.2. de son application hétérogène par les EM***

Confrontées aux réticences des compagnies aériennes, les administrations ont répondu de façon diverse à la mise en place des organismes de suivi:

- les pays du Nord ont privilégié le recours à des médiateurs,
- les Britanniques ont eu recours pour le traitement des réclamations en première instance à un club d'utilisateurs, associant professionnels et consommateurs. L'administration assure le financement et le suivi de cette structure et intervient en appel pour une application éventuelle de sanctions. En Irlande, l'organisme responsable est une autorité indépendante.
- les autres pays, dans leur majorité, ont eu recours à leurs services de l'aviation civile et deux pays, la Finlande et le Royaume Uni associent les professionnels au dispositif.

Si la diligence dans l'application des mesures a été variable, plusieurs Etats ont déjà prononcé des sanctions significatives à l'encontre de compagnies récalcitrantes. C'est le cas notamment de la Grèce, de la Pologne et de l'Allemagne. L'Italie est citée en exemple avec une amende de 250.000€ infligée récemment à la compagnie à bas coûts Ryanair. La France est isolée dans son retard à mettre en oeuvre un dispositif de sanctions, position qu'elle partagerait avec un seul autre pays, la Lituanie.

Plusieurs raisons sont données sur la passivité de certaines administrations, résultant :

- de la pression des compagnies aériennes excipant du recours devant la CJE, rejeté seulement le 10/01/2006.
- des hésitations sur l'autorité compétente, dans la mesure où le texte prévoit un droit des passagers tant au départ qu'à l'arrivée des vols. L'idée prévaut que devrait être prioritairement compétente l'autorité du décollage de l'avion ou celle de la nationalité des passagers, afin de faciliter dans ce dernier cas le travail d'interprétation linguistique.
- de l'absence de pouvoir d'injonction à l'encontre des compagnies.

#### ***2.4.3. d'un nombre de plaintes variables selon les EM et de la pression des compagnies à bas coûts qui ont une appréciation spécifique de la qualité de service***

Le rapport de la Commission, présenté le 4 avril 2007, et dont la mission a obtenu avant cette date quelques extraits, fait apparaître les points suivants:

- les Etats enregistrant le plus de plaintes pour 2005/2006, tous motifs confondus, sont ceux qui ont naturellement le trafic le plus important. Le Royaume Uni (6.100) et la France (2.700<sup>1</sup>) arrivent en

---

1 période de 2005 – 01/07/2006

tête, suivis par l'Italie (2.600) et l'Allemagne (1.600), cette dernière étant en bonne position au regard de ses résultats globaux. Les plaintes concernant les seuls retards sont importants au Royaume Uni (2.044), en France (1.701) et en Italie (1.032). Néanmoins, ces chiffres correspondent à des périodes différentes selon les Etats et permettent difficilement de faire des comparaisons.

- la productivité dans le traitement des plaintes, calculée en équivalents temps plein (ETP), est variable selon les Etats. Le pays de loin le plus performant est le Royaume Uni (1.321 plaintes par ETP), suivi par l'Espagne, la France étant dans la juste moyenne européenne.

La compression des coûts recherchée par les compagnies spécialistes des bas tarifs conduit, dans de nombreux cas, à réduire les possibilités d'accès des passagers à un service propre à recevoir leurs réclamations et à répondre à leurs demandes. La plupart de ces compagnies ne disposent pas en effet de personnels sur les aéroports de destination et n'ont pas à leur siège de service clientèle assurant un contact téléphonique et de courrier avec les passagers. Se pose ainsi la question du standard de qualité minimum auquel ont droit les passagers, question qui n'a pas de réponse au niveau communautaire.

On note que la compagnie Jet Blue, initiatrice de la politique des bas coûts aux Etats Unis, vient de mettre en place une charte des droits des passagers qui rejoint le dispositif européen et pourrait servir de modèle aux entreprises comparables européennes.

### **3. La DGAC a mis en place une démarche partenariale privilégiant les professionnels, faute de représentants véritables des passagers**

#### **3.1. Avec la création de structures de concertation : CNFAL, AFUTA, CNCA.**

Outre le Conseil national de la Facilitation (CNFAL) évoqué au paragraphe 1.1, la DGAC a mis en place en 1983 l'Association française des usagers du transport aérien (AFUTA), regroupant institutionnels et opérateurs, essentiellement aéroportuaires. L'objectif était d'agir de concert avec des organismes de consommateurs pour « informer les usagers de leurs droits et les défendre » et de participer au développement du secteur. L'association publiera quelques documents d'information mais cessera rapidement ses activités faute d'impulsion politique suffisante, et sans qu'une représentation réelle des passagers ait été trouvée.

En 1995, à la demande du ministre en charge des transports, préoccupé par la question des retards et notamment de la responsabilité en ce domaine du contrôle aérien, a été mis en place avec la profession, le « Comité des usagers du transport aérien » (COMUTA). Ce dernier, initialement présidé par le directeur de la navigation aérienne, puis par un fonctionnaire extérieur à la DGAC, créera « l'observatoire des retards », qui diffuse un indicateur des causes des retards destiné aux professionnels et une lettre d'information périodique « passager aérien », distribuée au public dans les aéroports.

En 2002, le COMUTA a été institutionnalisé au sein la DGAC par arrêté du 30 octobre 2002, modifié en septembre 2004, pour devenir le Conseil national des clients aériens (CNCA). Sa vocation a été élargie à « l'étude des questions relatives à la qualité de service offerte aux passagers du transport aérien ». Il associait dans des conditions plus larges que l'AFUTA : la DGAC, deux élus, des professionnels du transport et du voyage et deux représentants de consommateurs (la FNAUT, qui a plutôt pour vocation la défense du rail et une personnalité indépendante). Le fonctionnement du Comité était assuré par la DRE, mais l'organisme ne disposait d'aucune autonomie juridique ni budget.

#### **3.2. Qui sont actuellement en panne.**

##### ***3.2.1. Le Comité national FAL est en demi sommeil.***

La composition du CNFAL n'a pas été modifiée depuis 1977 et elle de ce fait en partie obsolète. Son secrétariat d'abord assuré par une mission horizontale placée auprès du directeur général de la DGAC a été transféré au bureau de la DRE chargé des réclamations. Depuis cette date, le Comité est réuni difficilement une fois par an, en raison de la surcharge du bureau précité.

##### ***3.2.2. Les organismes partenariaux sont en suspens***

L'AFUTA créée en 1983 avec le soutien de la DGAC qui, en est membre, existe toujours mais n'a plus d'activité. En 1988, la DGAC avait fait réaliser une étude sur le « traitement des réclamations des usagers du transport aérien », qui préconisait la mise en place d'une structure de recueil et de

traitement des plaintes. Cette étude recommandait que cette tâche soit confiée, soit à l'AFUTA ou à une association ad hoc, associant les usagers et l'Etat. Aucune suite n'a été donnée à cette proposition.

Le fonctionnement du CNCA est suspendu depuis Novembre 2005, l'arrêté le constituant n'ayant pas été renouvelé à la date d'expiration. La raison, semble-t-il, tiendrait à des divergences d'appréciation sur certaines de ses actions et sur le bien fondé de sa composition. Son Président aurait cependant souhaité que ses attributions soient élargies au traitement des réclamations. Il suggérerait que le CNCA soit érigé en organisme indépendant: association ou établissement public, fonctionnant avec du personnel mis à disposition par le DGAC qui aurait versé une subvention estimée à environ 420.000€.

Sur le fond, on ne peut que constater qu'il y a confusion entre les actions à mener avec les professionnels qui relèvent de la facilitation et celles relevant de la défense des consommateurs.

### **3.3. Les procédures de certification des aéroports ne conduisent pas à des obligations de résultats**

Les aéroports français, en pleine mutation statutaire : transformation d'Aéroports de Paris (ADP) en société, ouverture de la gestion des grandes plate-formes régionales et décentralisation de autres aérodromes), ont eu un double souci :

- répondre aux objectifs de certification publique qui leur est imposée par la DGAC,
- obtenir la certification ISO validant leur réactivité.

Dans ce cadre, l'Union des Aéroports Français (UAF), prenant en compte les avancées de certains aéroports déjà certifiés, a élaboré un référentiel de certification de services, intégrant la nécessaire information des passagers sur leur droits. Il prévoit des délais de traitement des réclamations de 10 à 20 jours et l'indemnisation ou la compensation des préjudices. Aucune référence n'est cependant faite aux réglementations nationale et communautaire, qui concernent il est vrai essentiellement le compagnies

La DGAC n'a pas prévu d'une manière générale dans son processus de certification et dans le contrôle économique général qu'elle exerce sur la profession, des obligations d'information au profit des passagers.

Néanmoins, le cahier des charges concernant ADP prévoit une démarche Qualité et le contrat de régulation économique passé entre la DGAC et la nouvelle société contient un indicateur de délai de réponse pour les réponses aux réclamations. Celui-ci est fixé à 28 jours (30 jours dans les documents d'information remis au public!). Cet indicateur sert de référence pour le médiateur interne (qui n'intervient cependant qu'après deux réponses jugées insatisfaisantes, ce qui réduit son intervention à une dizaine de cas annuel).

### **3.4. La réponse de la DGAC aux préconisations de l'UE est exclusivement administrative avec une performance médiocre**

Comme indiqué précédemment, la réorganisation de la DGAC en mars 2005 a été l'occasion d'identifier un bureau spécifique dit « de la facilitation et des clients du transport aérien » DRE/C2,

au sein de la sous direction chargée des mêmes attributions et de la de la concurrence. Celle-ci se substitue en fait au bureau chargé des mêmes compétences dans l'organisation précédente, scindé à cette occasion en deux bureaux afin de séparer, à juste titre, l'analyse juridique de son application. Ce bureau assure le fonctionnement du CNFAL et du CNCA et participe aux travaux de l'OACI et de la CEAC en matière de facilitation, auxquels se consacrent principalement le chef du bureau et son adjoint.

Il a été présenté à la Commission européenne comme étant « l'organisme approprié chargé de faire appliquer » les dispositions en matière d'indemnisation des passagers. A ce titre, il est donc responsable du traitement des réclamations. L'accroissement du nombre de ces dernières du fait de l'application du RE 261, a cependant conduit à une saturation des activités du bureau et à sa partielle paralysie

#### ***3.4.1. en raison d'une insuffisance initiale de moyens.***

Cette situation résulte d'un manque de moyens humains, doublé d'une organisation et d'une informatisation insuffisance.

En 2004, l'effectif du bureau était de 6 agents : deux attachés, chef du bureau et adjoint et quatre assistants (cat B). Deux agents étaient dédiés à l'instruction de 600 réclamations d'ordre divers, ne relevant pas du champ du nouveau Règlement européen n° 261, mis en application en 2005 seulement.

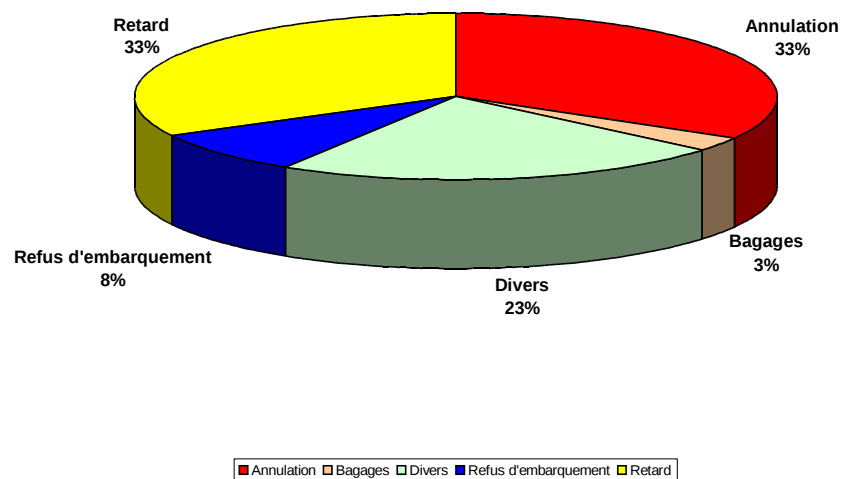
Sa mise en oeuvre et la publicité donnée par la Commission aux nouveaux droits des passagers a fait passer le nombre des réclamations en 2005 à 1800, sans conduire à un redéploiement des agents au sein du bureau. Ceci a entraîné une saturation des potentialités des deux agents dédiés, qui ne disposaient par ailleurs d'aucun outil informatique. Dans ce cadre, seules 900 réclamations ont pu être traitées en 2005, la situation ayant été en outre aggravée par l'absence d'un des deux agents pendant un trimestre. Un quart des réclamations de l'année 2005 n'étaient d'ailleurs pas encore traitées au 1 juin 2006. Il n'existait avant cette date aucun traitement informatique et statistique permettant le tri des demandes.

Au 1er juin 2006, l'effectif des agents dédiés au traitement des réclamations était porté à 3 assistants, puis à 4 au 1 janvier 2007. Le nombre de réclamations est resté stable en 2006, au niveau de celui de l'année précédente mais l'année 2007 semble indiquer une légère reprise (800 réclamations sur les 4 premiers mois). Cette déflation relative a permis à l'un des assistants de se consacrer à un début d'informatisation des procédures, permettant les premières exploitations statistiques. Une première estimation a fait apparaître que 25% des demandes ne relèvent pas du champs du RE 261.

L'augmentation des effectifs avait été précédée par un audit interne, réalisé début 2006 par le Secrétariat général de la DGAC, dont les conclusions un peu sévères au regard de la situation, soulignait le déficit d'organisation du bureau, notant :

- « un rôle essentiellement limité à la production de réponses aux réclamations », sans réflexion sur l'organisation à mettre en place pour résoudre l'afflux des demandes, ni propositions pour répondre aux exigences communautaires en partenariat avec la profession.
- l'absence de hiérarchisation des priorités avec une confusion entre les tâches juridiques, de médiation et d'information.
- la non utilisation de moyens classiques fournis par la télématique et l'informatique pour filtrer et orienter les demandes.
- la lourdeur du processus de signature qui ne responsabilise pas les agents en charge de l'instruction. Il était jugé que leur niveau de compétences, sous réserve d'une période de formation suffisante et d'un possible appel à une médiation, justifierait qu'ils soient décisionnaires en première instance.

Répartition des dossiers de réclamations de passagers  
en fonction de la nature de l'incident  
Année 2006



### ***3.4.2. Sans doute inférieurs à ceux mis en place dans les autres E.M.***

La comparaison avec les autres organismes mis en place par les autres EM est difficile à établir en raison des différences d'organisation et du nombre de plaintes. Les informations données par la Commission européenne semblent indiquer que les effectifs sont partout significatifs, la France devant se situer dans la moyenne inférieure.

### ***3.4.3. d'un positionnement flou concernant les relations avec les entreprises et les passagers.***

La dégradation constatée est également la conséquence d'un manque de définition du rôle du bureau en charge du traitement des réclamations. L'augmentation très importante du nombre des réclamations résultant des exigences européennes, ne permet plus en effet un traitement artisanal des réponses et une implication aussi importante des rédacteurs dans les démarches vis à vis des entreprises. Le choix d'une politique claire est donc à faire par le DGAC dans ses missions de contrôle, de sanction et de conseil. Si l'on admet que l'ensemble de celles ci relève de l'administration, un juste équilibre est à trouver entre:

- la défense directe des consommateurs, impliquant un soutien dans l'orientation et le suivi des réclamations des passagers, ce qui est le rôle des organismes de défense des consommateurs. Au regard de la situation, il apparaît que la DGAC devrait se cantonner à informer les passagers de leurs droits et à intervenir en appel lorsque les manquements des entreprises sont manifestes.
- la surveillance des opérateurs, conduisant à cantonner les interventions d'abord dans la médiation puis dans l'application de sanctions éventuelles, en appel des réclamations dont l'aboutissement serait insatisfaisant.

En l'absence de consignes particulières de l'encadrement, les rédacteurs du bureau réceptionnent les réclamations tant orales qu'écrites, répondent aux passagers sur leurs droits et interviennent auprès des entreprises pour assurer le suivi des dossiers. S'agissant d'une instruction de première instance, cet ensemble de démarches relève davantage de la défense des consommateurs que de la mise en oeuvre du droit du transport.

Cette pratique est d'ailleurs éloignée du texte même des deux arrêtés d'organisation de la Direction de la régulation économique (DRE) et de la sous direction compétente, en date du 3 mars 2005, postérieurs à la date du Règlement européen n° 261. Ces textes prévoient en effet ( article 4 des deux arrêtés) que « le bureau de la facilitation et des clients traitent des réclamations des passagers relatives aux services des compagnies aériennes et des aéroports », et précisent que la sous direction « joue un rôle de médiation entre les passagers et les acteurs du transport aérien en cas de réclamation ».

Il convient en outre, de s'interroger sur le bien fondé de la situation de fait qui institue le bureau de la facilitation comme le point d'entrée unique pour la DGAC de l'ensemble des réclamations du secteur. La question se pose de savoir si ce rôle ne devrait pas être assuré en amont par un service de la communication, qui orienterait les réclamations ne ressortissant pas du domaine économique vers les services compétents pour en traiter. C'est le cas notamment des réclamations relevant de la circulation aérienne (DSNA), de l'Environnement et de la sûreté (DAST).

#### ***3.4.4. d'une relation distendue avec les services de la Commission européenne.***

Les services de la Commission rencontrés par la mission d'audit ont fait part de leur appréciation critique de l'application du Règlement 261 par la France, reposant notamment sur :

- le signalement qui leur est fait de l'absence de réponses aux réclamations de nombreux passagers, ainsi qu'à ses propres courriers (notamment la lettre en date du 26/10/2006, adressée à la Représentation française, concernant des réclamations laissées sans suite).
- le manque de réaction des autorités françaises à l'abandon par Ryanair de passagers en provenance de Charleroi sur l'aéroport de Carcassonne le 5 septembre 2006, à la suite d'une annulation de vol. La DGAC sur cette affaire précise qu'elle n'avait été saisie d'aucune plainte, bien que les passagers, faute de la moindre assistance sur place tant de la compagnie que des autorités aéroportuaires, aient dû louer à leur frais un autocar pour leur retour. Ceux-ci auraient, de ce fait, directement demandé l'intervention de la Commission à l'encontre de la compagnie, démarche qui a conduit à l'indemnisation complète des passagers.
- le défaut d'information concernant la mise en oeuvre du dispositif de sanction. Si la modification du décret permettant de lui donner une base réglementaire est en cours, la Commission n'en avait pas connaissance lors du passage de la mission d'audit, alors même qu'une procédure devant le CJE à l'encontre de la France est initiée. Il est d'ailleurs probable que le dispositif ne soit pas opérationnel avant la fin de l'année 2007, car il conviendra en effet après la modification du décret :

- de nommer de nouveaux membres au sein de la Commission administrative de l'aviation civile, au sein d'une nouvelle formation « passagers », compétente pour traiter des nouvelles infractions,
- d'habiliter des agents verbalisateurs,
- de désigner des rapporteurs.

On note que le montant maximum des amendes est par ailleurs plafonné à 7.500€ ce qui est peu dissuasif pour les compagnies (20.000€ pour les infractions concernant les nuisances sonores), sauf s'il en est fait application à l'occasion de chaque manquement.

Ce manque d'information de la Commission, assez inexplicable, est doublée du fait que l'encadrement de la Direction de la régulation économique ne rencontre pas les responsables des services en dehors des réunions formelles. Il est une illustration du dernier rapport public du Conseil d'Etat, regrettant que les administrations françaises et l'ensemble des intervenants français, ne se donnent pas les moyens de peser auprès des instances européennes et n'ont pas adopté une stratégie d'influence à Bruxelles

#### ***3.4.5. d'une performance faible en raison d'une informatisation insuffisante et d'une procédure de signature trop lente.***

Le bureau fait l'objet d'une organisation inadaptée qui, faute d'informatisation, cantonne les rédacteurs à des tâches de production artisanales d'urgence, alourdie de plus par une procédure de relecture par la hiérarchie qui allonge les délais et ne responsabilise pas les agents.

L'analyse de la performance fait l'objet d'indicateurs dans le tableau de bord de la DRE, servant également pour la LOLF. Il prévoit un délai de traitement des réclamations de 60 jours, interprété comme délai de première réponse aux intéressés. Ce délai n'était pas atteint en 2005 et l'a à peine été en 2006. La prévision 2007 a abaissé ce seuil à 30 jours, qui a peu de chances d'être atteint si les méthodes de traitement restent inchangées. Ce délai de moins de 30 jours est cependant celui retenu dans le domaine de la qualité par les compagnies et les aéroports.

Le bureau a cependant mis au point un certain nombre de lettres types qui servent de « bibliothèque » au rédacteurs. Par ailleurs, l'un de ceux ci a initié une première démarche d'informatisation qui devra être poursuivie et une réflexion sur la dématérialisation des formulaires.

De nouvelles versions sont en préparation permettant une meilleure information des passagers sur les procédures à suivre et sur les entreprises compétentes. On note que les informations figurant sur le site Internet de la DGAC sont jugées très pertinentes par les compagnies mais qu'elles ne comportent néanmoins pas de traduction, ce qui est également le cas des courriers adressés aux autorités étrangères.



#### **4. La DGAC partage la question de la protection des passagers avec d'autres départements ministériels et les entreprises concernées, mais ne dispose pas de pouvoir d'investigation et d'injonction à l'encontre de ces dernières**

La mission, dans le bref délai imparti au rendu du rapport, n'a rencontré que les directions d'administration centrale principalement intéressées à la question : la Direction Générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) au ministère des finances et la Direction du tourisme au ministère chargé des transports.

Elle a également entendu les responsables des services clientèles des deux plus grands opérateurs nationaux : Air France et Aéroports de Paris (ADP) ainsi que leurs organisations syndicales : Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) et Union des aéroports français (UAF).

##### **4.1. La Direction du Tourisme (DT) et la Direction Générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) sont associés à la réflexion, mais les résultats sont peu satisfaisants pour les consommateurs**

La Direction du tourisme en charge de l'application de la loi de 1992 concernant la protection des passagers, acheteurs auprès des agents de voyages de forfaits touristiques, a reçu environ 350 plaintes de passagers en 2006, le nombre étant à peu près constant chaque année. Ce nombre comprend notamment les courriers reroutés par la DGAC concernant les voyageurs se plaignant de leur achat auprès d'une agence de voyage. Une majorité de ces réclamations concernent effectivement des forfaits et 75% sont en relation avec des retards de programmation.

Un agent est dédié aux réponses, consistant dans la quasi totalité du cas à informer les voyageurs de la transmission de leur courrier à la préfecture de tutelle de l'agence de voyage. Celle-ci ne possède que le pouvoir de retirer la licence des agents de voyages « en cas de manquements graves et répétés ». Elles informent néanmoins les passagers de leurs droits, recommandent une entente avec l'agent de voyage ou en cas d'échec d'ester en justice.

Il n'existe pas de suivi des procédures et la DT doute de l'aboutissement de nombreuses réclamations.

La DT est associée par la DGAC à certaines des réflexions du secteur, mais bien que membre du CNFAL, elle ne participe pas à ces réunions

La DGCCRF est un acteur important dans la définition de la politique à mettre en oeuvre mais elle participe peu au traitement des plaintes des passagers aériens.

- le nombre des plaintes concernant le transport aérien, reçu par l'administration centrale est faible, de l'ordre de quelques dizaines, et celui services déconcentrés n'est pas quantifié. Cette situation illustre le fait que ce mode de transport reste encore spécifique et n'est pas banalisé comme l'est désormais celui des télécommunications (30.000 plaintes en 2006). Elles visent d'ailleurs essentiellement les compagnies traditionnelles, les passagers des compagnies à bas coûts, pourtant familiers des procédures télématiques, n'ayant pas encore le souci ou le réflexe de saisir cette administration. La

direction, dans ses réponses, se bornent à dire le droit et à inciter les plaignants à engager des procédures contentieuses devant les tribunaux civils. Il arrive cependant qu'elle intervienne auprès de la direction des entreprises pour faire aboutir certains dossiers exemplaires.

- A compter du 1 juillet 2007, la DGCCRF disposera d'un outil informatique centralisé qui lui permettra de connaître l'ensemble des plaintes déposées dans ses services centraux et déconcentrés avec un classement typologique et sectoriel par entreprise.

La DGCCF axe donc l'essentiel de son activité de surveillance sur les pratiques déloyales et les publicités mensongères des compagnies aériennes touchant notamment le domaine tarifaire. Les poursuites engagées ressortissent du domaine pénal, ce qui a été le cas d'une condamnation récente de British Airways pour fausse indication concernant des tarifs (amende de 300.000€).

Concernant la politique à suivre dans le secteur du transport aérien, l'impression générale de la DGCCRF est que les compagnies aériennes bénéficient d'une trop grande latitude pour apprécier elles-mêmes les droits de leurs passagers, ce qui l'amène à penser que l'Etat, prenant en compte l'évolution des mentalités en ce domaine, devrait désormais se pencher sur le nécessaire rapprochement des deux droits généraliste et sectoriel et partant des administrations concernées.

A cet effet, la DGCCRF avait pris en 2005 l'initiative de la création d'un groupe de travail dans le cadre du Conseil national de la consommation, réunissant pour la première fois les administrations, les entreprises et les associations généralistes de consommateurs. Il résulte de ces travaux (cf paragraphe 4.2 concernant la FNAM) un avis proposant des améliorations dans les domaines tarifaires de la qualité de service et du règlement des litiges (avec un système de médiation propre aux entreprises, individuel ou collectif). Bien que cet avis n'ait pas fait, comme prévu, l'objet d'un réexamen depuis cette date, des progrès sensibles ont été apportés à ces questions qui ont été partiellement reprises par la réglementation européenne.

La DGCCRF a enfin participé à la mise au point du décret sur l'élargissement des compétences de la Commission administrative de l'aviation civile (CAC), l'habilitant à sanctionner par amendes les contrevenants au RE 261. Elle présentera l'un des deux représentants des consommateurs au sein du nouveau collège créé à cet effet en son sein. Elle suggère qu'en cas d'infractions répétées d'une compagnie, outre les sanctions administratives prononcées par la CAC, la question soit débattue d'une menace éventuelle de retrait de la licence d'exploitation pour les compagnies françaises et de l'autorisation d'exploiter pour les compagnies étrangères, ce qui imposerait sans doute une modification du Code de l'aviation civile.

## **4.2. Les entreprises privilégient la qualité de service et ne sont pas organiquement associées à la DGAC pour le traitement des réclamations.**

### **4.2.1. Air France privilégie sa politique commerciale.**

Air France a traité en 2006, en sus des interventions directes sur les lieux de passage des clients, près de 200.000 réclamations. Celles-ci sont gérées de façon centralisée par son Service « client », fort de près de 70 agents<sup>1</sup>. Une quarantaine d'agents sont en outre dédiés à l'information des passagers en cas de modification de vols ou de retards programmés avant leur voyage .

---

<sup>1</sup> le trafic total d'AF dépasse, en 2006, 50 millions de passagers. Celui de Ryanair est de 42 millions de passagers pour une exploitation centrée exclusivement sur le continent européen et le Maroc. Elle ne dispose d'aucun suivi des réclamations.

La répartition de ces réclamations est la suivante:

- Un quart de ces réclamations concerne les litiges bagages, dont le règlement s'effectue dans le cadre des dispositions de la Convention de Montréal et font l'objet d'un accord direct avec la compagnie. Celle-ci au delà de sa responsabilité, cherche le plus souvent des solutions commerciales tenant compte du profil du client.
- Un autre quart de ces réclamations sont relatives aux retards (en augmentation sensible par rapport à l'année précédente).
- Les réclamations concernant les annulations sont peu nombreuses (6%) ainsi que celles relatives aux sur-réservation/déclassement (3%), en raison de leur traitement avant la date effective des vols
- Les autres réclamations (environ 40%) visent des questions diverses touchant à l'exploitation et à la politique commerciale. A noter que plus de 12% d'entre elles concernent les délais de passage aux différents filtres de contrôle dans les aéroports, ne relevant de la compagnie que pour l'enregistrement.

Selon AF, le taux de satisfaction des clients à l'issue de leurs réclamations est très élevé, la compagnie inscrivant le traitement des réponses dans le cadre de son processus Qualité, certifié ISO. Sur un plan technique, la compagnie a entièrement standardisé ses réponses et privilégie l'outil informatique et la télématique pour l'accès à son service. Le fichier des réclamations est par ailleurs utilisé comme un outil important de son portefeuille clients, qui sont traités, de l'aveu même de la compagnie, de façon différenciée selon leur degré de fidélité<sup>1</sup>.

#### **4.2.2. La FNAM est à la recherche d'organisme de consommateurs représentatifs**

La Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), qui regroupe la majorité des transporteurs français, admet que la relation avec les consommateurs n'est pas optimale faute d'un organisme de concertation adapté, rôle que ne jouent pas de son point de vue les instances existantes auprès de la DGAC : CNCA et CNFAL.

Pour l'immédiat, la profession reste réticente à l'idée d'une médiation en matière de réclamations qui serait confiée à un organisme extérieur à l'administration, ainsi qu'à une externalisation par celle-ci de leurs traitements. La panne de fonctionnement des instances partenariales devrait, pour la FNAM, être mise à profit pour une relance de la réflexion concernant une véritable relation avec les consommateurs. La difficulté essentielle est de trouver les organismes représentatifs parmi la quinzaine d'associations généralistes existantes, mais elle a estimé utile les travaux conduits en 2005 avec le Conseil national de la consommation (cf. paragraphe 4.1).

Lors de l'entretien de la mission avec le délégué général de la FNAM, l'idée a été avancée d'un regroupement :

- d'une part du CNFAL et du CNCA,
- de la transformation d'autre part de l'AFUTA en un organisme de suivi des processus de qualité mis en place par les entreprises pour le traitement des réclamations

#### **4.2.3. ADP se soucie des délais, moins du contenu des réponses.**

Aéroports de Paris, devenu société anonyme de droit privé dont le capital est majoritairement public, n'a pas de proposition particulière concernant le partenariat à mettre en place avec l'administration pour le traitement des réclamations et la prise en compte plus générale des droits des consommateurs. La nouvelle société doit cependant satisfaire aux contraintes du Cahier des charges, qui la lie à l'Etat et au Contrat de régulation économique, conclu avec la DGAC. A cet effet, elle axe l'essentiel de ses efforts sur la démarche Qualité, qui associe en son sein les directions de la Qualité de service et du Marketing. Priorité a donc été donnée au traitement rapide de ces réclamations afin

---

<sup>1</sup> La DGAC souligne néanmoins que l'automatisation conduit parfois à des réponses inadaptées ou infondées en droit, génératrices de réclamations supplémentaires. Celles-ci doivent donc conduire à l'instruction de dossiers d'infraction.

de respecter les indicateurs de qualité figurant dans le Cahier des charges de l'entreprise (article 62), et le Contrat de régulation économique précités. Si le premier ne fixe aucun objectif quantifié, le second prévoit un indicateur, précisant que 95% des réclamations doivent recevoir une réponse dans un délai de 28 jours. Celui ci est largement respecté puisque le délai actuel est de 18 jours pour 98% des réponses.

L'organisation des services pour répondre aux réclamations tient compte :

- de la nécessité d'une harmonisation des processus au siège de l'entreprise, se traduisant par la centralisation des courriers à l'arrivée,
- d'une instruction au plus près des clients dans chacune des deux principales plate-formes parisiennes à Roissy et Orly, dont l'autonomie de gestion a été renforcée, la signature des réponses étant déléguée aux responsables de chacun des terminaux aéroportuaires.

ADP utilise à cet effet de façon centralisée, le logiciel COHERIS de traitement du courrier arrivée, permettant également un suivi des réponses et une analyse statistique des réclamations. Ce logiciel pourrait utilement servir de modèle à la DGAC.

Le volume des réclamations en 2006 reste modeste avec 5.900 courriers (lettres, formulaires et mel) comptabilisés par le service de la Qualité.

La répartition des réclamations s'établit comme suit:

- 32% concernent les déplacements terrestres dans la zone aéroportuaire, y compris dans les parcs de stationnements,
- 23% sont liées aux mouvements d'avions, entraînant un renvoi vers les compagnies concernées ou leur assistants aéroportuaires avec information du plaignant de cette transmission. Un quart de ces demandes concernent les annulations et retards qui sont dans le champ du RE 261
- 12% résultent des difficultés liées aux contrôles administratifs, notamment de sûreté dont la mise en oeuvre est sous la responsabilité d'ADP,
- 2% émanent des personnes à mobilité réduite (PMR),
- 31% traitent de sujets divers.

Le délai d'instruction et de rédaction de la réponse aux réclamations relevant d'ADP (seulement 41% du total) est de moins d'une semaine. Elle est réalisée par une équipe de trois agents à Roissy/CDG et de deux agents à Orly. Si le critère de rapidité et de personnalisation des réponses est privilégié, il est fait un large usage d'une bibliothèque d'arguments, dispensés dans le cadre des formations adaptées. Il est admis par la direction Marketing que la qualité de la rédaction et de l'argumentation reste faible, ce qui devrait être améliorée dans le cadre de nouvelles formations.

Au delà d'une recherche de performance, l'entreprise se propose de mettre en oeuvre quatre nouvelles priorités visant : les Personnes à mobilité réduite (PMR), la signalétique (et l'information sur les droits des passagers), les parcs de stationnements et les commerces.

S'agissant de l'application du RE 261, les services avouent un déficit de contact avec la DGAC, sauf en ce qui concerne l'observatoire des retards. ADP a cependant participé à la diffusion de l'affiche de la Commission sur les droits des passagers et des publications du CNCA. Les points d'information situés dans les aérogares renseignent les passagers sur les organismes responsables du traitement des réclamations, sans les recueillir directement dans la mesure où elles relèvent, selon ADP, de chaque organisme ou entreprise commerciale qui a sa politique propre en ce domaine. Il n'existe, de ce fait, pas de possibilités pour les passagers de déposer leurs réclamations en un point unique dans les aéroports. Celles-ci doivent être :

- pour les litiges bagages, déposées sur place au bureau spécifique de chaque compagnie (quand il est ouvert, ce qui n'est pas le cas hors des heures d'arrivée des avions),

- pour les autres réclamations, envoyées par courrier électronique ou postal aux services compétents (DGAC, service clients des compagnie et même ADP), ce qui est évidemment difficile pour les passagers étrangers ou en transit.

ADP participe par ailleurs aux activités de l'association AMARC, initiée par un consultant spécialisé, dont l'objectif est l'adaptation des entreprises multi-secteurs (Accor, Air France, ADP, Danone, RATP) au développement du consumérisme et à l'amélioration de la démarche qualité en matière de réclamations. Ses travaux portent notamment sur la définition de chartes de bonnes conduites et sur la mise au point d'outils informatiques. La participation de cette association aux organismes partenariaux de la DGAC devrait être étudiée.

#### ***4.2.4. L'UAF garde en réserve son association : l'AFUTA.***

L'union des Aéroports Français (UAF), seul organisme regroupant les gestionnaires d'aéroports, partage l'opinion mitigée de la FNAM sur le fonctionnement du CNCA en raison de l'activité de certains de ses membres. Son délégué général n'est, pour cette raison, pas favorable au traitement des réclamations par cet organisme, mais il considère comme digne d'intérêt le système britannique séparant les fonctions réglementaires et la médiation. Celui-ci renvoie le traitement des réclamations en première instance à un club d'usagers (AUC), avec l'appui logistique et financier des autorités aéronautiques. Cette réflexion vise en fait à une réactivation de l'AFUTA dont l'UAF est proche.

Il serait également d'avis que le CNFAL, dont la composition est à réactualiser, soit en charge de la surveillance des démarches qualité des entreprises, en liaison avec la DGCCRF sur la base du référentiel en cours d'élaboration par l'UAF.

#### ***4.2.5. Le droit des passagers ne pourra être véritablement exercé qu'avec la mise en oeuvre d'un pouvoir d'investigation dévolue à la DGAC.***

Il ressort des pratiques des entreprises et de l'avis des principaux organismes représentatifs du secteur que la mise en oeuvre d'une politique de protection des passagers ne fait pas encore l'objet d'une réflexion suffisante :

- faute d'un examen commun visant à définir une politique cohérente permettant de dégager une meilleure utilisation des moyens humains et informatiques mis en place par chacun des organismes concernés. Pour l'immédiat en effet, ils n'existent pas de liens institutionnalisés ni d'échanges de données informatisées entre les services clients des entreprises et les administrations concernées.
- en raison du déficit d'information dans les aéroports sur les droits réels des passagers qui permettrait de corriger les annonces des médias, nécessairement réductrices quand elles ne sont pas éronées. A tout le moins, devraient être rendu disponibles pour les passagers:
  - dans les points d'information des aéroports, une possibilité d'accès au site internet de la DGAC, très complet en ce domaine ( à compléter néanmoins par une version en anglais),
  - aux comptoirs des compagnies (enregistrement et accueil), l'affichage des documents d'information de la DGAC et de la Commission.

Cette situation ne sera néanmoins rétablie que lorsque la DGAC disposera d'un pouvoir réel d'investigation auprès des entreprises, qui n'interviendra qu'après le vote de la loi nationale sur la protection des consommateurs, en application du RE 2004/2006 du 27 octobre 2004 précité pourtant applicable depuis le 29 décembre 2005.

### **4.3. La question d'une externalisation du traitement des réclamations se posera si les demandes progressent sensiblement**

Pour l'immédiat (cf. paragraphe 4.2.2), la FNAM et Air France sont peu favorables à la mise en place d'une structure extérieure à l'administration pour les raisons suivantes :

- crainte d'un coût à la charge des entreprises,
- allongement des délais et des procédures,
- difficultés de trouver des partenaires au sein des organismes de consommateurs.

Le nombre actuel des réclamations reçues par la DGAC ne justifie pas la mise en place d'une telle structure. Ce besoin sera d'autant moins justifié si les recommandations du présent rapport sont mises en oeuvre, visant à réorienter les missions régaliennes sur la médiation et la sanction des pratiques abusives.

Néanmoins il est possible qu'à court terme, une nouvelle augmentation du nombre des réclamations se produise (non constatée en 2007), du fait :

- d'une médiatisation accrue des droits des passagers,
- de l'application des nouvelles dispositions concernant les personnes à mobilité réduite (P.M.R.).

Dans cette hypothèse, le bien fondé de la mise en place d'une structure ad hoc pourrait se justifier, en collaboration avec les entreprises (aéroports et compagnies) et les organismes de consommateurs. Pour éviter les surcoûts, il conviendrait que les personnels soient mis à disposition par les usagers eux même, avec un éventuel concours financier de l'Etat. Une mutualisation du traitement des plaintes concernant les trois administrations de la consommation, du tourisme et de l'aviation civile pourrait à cette occasion être étudiée, permettant d'associer à la structure la profession des agents de voyages..

## **5. Conclusion et Propositions**

### **5.1. Conclusion : Poursuivre l'évolution intégrant le droit de la consommation dans le droit du transport.**

La DGAC doit poursuivre ses efforts d'adaptation. La DGAC, comme les autres administrations sectorielles de l'Etat, est confrontée à l'introduction des dispositions protectrices des consommateurs dans le droit propre à l'aviation civile. La situation est néanmoins particulière dans la mesure où les habitudes des passagers et les pratiques des entreprises ne génèrent pas un nombre de litiges très importants.

En revanche, l'augmentation des déplacements aériens et l'abaissement significatif des tarifs du fait d'une concurrence accrue modifient sensiblement les perceptions en matière de qualité de service, les prestations s'adaptant au prix payé par le passager.

Il reste que la mission d'audit reconnaît à la DGAC d'avoir accompagné et parfois anticipé cette évolution, mais qu'il lui revient de poursuivre cette adaptation dont les modalités font l'objet des propositions ci-après.

### **5.2. Synthèse des propositions**

#### **Mieux identifier, en matière de réclamation, les missions régaliennes.**

Cette démarche conduit à :

- 1) *redéfinir les points d'entrée des réclamations à la DGAC, séparant les réclamations relatives à la circulation aérienne, l'Environnement, la sûreté et la régulation économique des entreprises (compagnies et aéroports).*
- 2) *en première instance, dire le droit et orienter les réclamations vers les organismes et entreprises concernées sans assurer à ce stade un soutien direct.*
- 3) *assurer une surveillance des entreprises et des pratiques abusives, en y associant les services déconcentrés.*
- 4) *coordonner la réflexion des entreprises concernant la qualité de service et les prestations à rendre aux passagers.*
- 5) *se doter d'un pouvoir d'injonction et d'investigation par la mise en oeuvre rapide du RE 2006/2004 du 27 octobre 2004*
- 6) *mettre en place, en deuxième instance, les fonctions de médiation et d'instruction des dossiers de manquements.*

#### **Instaurer un nouveau management au sein de la Sous direction de la DGAC en charge des réclamations en distinguant :**

- 7) *l'information à dispenser aux passagers.*
- 8) *la communication à établir avec les médias.*
- 9) *les relations à mettre en place avec les entreprises.*
- 10) *le dialogue à rétablir avec la Commission européenne.*

### **Développer de véritables outils de gestion :**

- 11) acquérir un logiciel de gestion permettant l'enregistrement des demandes, leur suivi auprès des organismes responsables et le traitement statistique.*
- 12) mettre en place un référentiel qualité.*
- 13) établir une bibliothèque argumentaire et des fiches réflexes, coordonnés avec les entreprises.*

### **Fixer des objectifs quantifiés concernant :**

- 14) un délai de réponse proche de celui des entreprises (moins de 30 jours).*
- 15) une prévision suffisante de dossiers de manquement à soumettre à la CAC (une douzaine de dossiers par an) avant la fin de l'année 2007.*

### **Redéfinir la politique partenariale avec les professionnels en l'ouvrant aux organismes de consommateurs, permettant à terme une éventuelle externalisation du traitement des réclamations**

- 16) restaurer le Comité national de facilitation, qui reste une obligation internationale, en modernisant sa composition et en axant ses travaux sur le double lien avec la sûreté et la prise en compte de l'intérêt des usagers.*
- 17) décider, après concertation, de la suppression, du maintien ou de la fusion de l'Association française des usagers du transport aérien (AFUTA) et du Comité national des clients aériens (CNCA).*
- 18) A terme, réfléchir à l'externalisation de l'instruction des dossiers de réclamations de première instance (supposant une aide matérielle de la DGAC de 3 agents et d'un outil informatique performant), cantonnant le rôle de la DGAC à celui de l'information, de l'analyse juridique, de la médiation et de la sanction.*

## **Observations des services**

ministère  
de l'Écologie  
du Développement  
et de l'Aménagement  
durables

## Note à l'attention de

M. SOCIE, Inspecteur général de l'Équipement  
M. DE CHALVRON, Inspecteur général de l'administration

La Défense, le 12 JUIN 2007

**objet :** rapport sur le traitement des réclamations des passagers aériens

secrétariat général

N° 0 7 1 0 7 5 DG

direction générale de  
l'aviation civile

Vous avez bien voulu nous transmettre le projet de rapport que vous avez réalisé dans le cadre du dispositif des audits de modernisation.

Comme vous le soulignez, les droits des passagers aériens figurent au premier rang des préoccupations des Etats et des organismes internationaux, et cette tendance s'amplifie. De nouveaux textes, spécifiques à ce secteur, entrent en vigueur, et c'est un véritable défi que doivent relever les administrations pour faire respecter ces droits qui concernent une activité par essence internationale, par des entreprises de toutes nationalités, et dans des délais raisonnables.

Vous soulignez à juste titre le fait que le transport aérien se trouve ainsi considéré de façon paradoxale, selon les sujets de plaintes des passagers aériens, soit un bien de consommation courant au sujet duquel d'autres instances que la direction générale de l'aviation civile interviennent, soit un bien particulier auquel des règles précises s'appliquent qui prévoient une instance de recours nationale unique.

Vous évoquez également le contexte d'une réinterprétation des textes de base par la Commission.

Vous proposez aussi 18 recommandations dans le but de rendre plus lisible la politique de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) envers les passagers et d'améliorer les délais de traitement des réclamations.

Si l'ensemble des recommandations formulées dans votre rapport a retenu toute notre attention, nous appelons toutefois la votre sur deux propositions (4 et 9) plus particulièrement susceptibles de susciter des difficultés : dans ses relations avec les entreprises, la DGAC n'a guère de légitimité à coordonner la réflexion d'entreprises sur des éléments fondamentaux de la concurrence, tels que la qualité des prestations.

S'agissant des autres recommandations, vous soulignez, en particulier, l'importance d'un développement des outils informatiques. Nous souscrivons pleinement à ce point de vue et la DGAC a engagé un projet en ce sens. La DGAC a aussi la satisfaction d'avoir vu adopter récemment par décret le régime de sanctions envers les transporteurs aériens que vous appelez de vos vœux. Il conviendra encore d'en assurer la mise en œuvre concrète.

Nous rejoignons par ailleurs les propositions qui visent à recentrer l'action du bureau spécialisé dans le traitement des réclamations relevant pleinement de son champ de compétence. A cet égard, nous rappelons que la DGAC s'est fixée pour objectif d'assurer le traitement des réclamations dans un délai de 30 jours. Ceci signifie qu'il convient de mieux mobiliser les autres acteurs du système, au premier rang desquels les associations de consommateurs, et d'intensifier les relations avec les services de la Commission européenne pour éviter les divergences d'interprétation des règlements.

Enfin, nous notons que le rapport ne recommande pas l'externalisation de cette mission à court terme, mais envisage néanmoins une réflexion ultérieure sur cette hypothèse.

Sur le reste du rapport, vous trouverez ci-joint une annexe listant des remarques techniques complémentaires.



Patrick GANDIL



Didier LALLEMENT

## ANNEXE

### I Remarques sur le constat :

1.1. La politique de l'administration consiste très clairement à faire respecter les textes en vigueur et non pas à jouer un rôle de « soutien » du plaignant, qui relève de l'activité des associations de consommateurs. Cela consiste, selon le cas, à expliquer au passager que ses droits ont été respectés (même s'il a subi par ailleurs des désagréments non sanctionnés par les textes) ou à saisir le transporteur pour lui demander dans un premier temps son point de vue (c'est l'application du principe des droits de la défense), puis le cas échéant de lui demander de rétablir le passager dans ses droits. L'administration vient d'ailleurs de mettre en place un dispositif de sanctions pour non respect de ces obligations par les transporteurs, conformément au règlement européen 261/2004.

Par ailleurs, s'agissant des moyens humains, au vu de la croissance forte et durable du nombre de réclamations, la DGAC a doublé les effectifs traitant de ce sujet.

1.2. Le rôle des instances partenariales est un sujet important qui se situe, toutefois, dans un contexte spécifique.

La mise en place d'un comité national de la facilitation (CNFAL) est prévue par une convention internationale (annexe 9 à la convention relative à l'aviation civile internationale point 8.19) qui impose à chaque Etat d'instituer un tel comité afin « de coordonner les activités de facilitation entre les différents ministères, institutions et autres organismes nationaux qui s'occupent ou sont chargés des divers aspects de l'aviation civile internationale, ainsi qu'avec les exploitants d'aéroports et d'aéronefs ». Il ne figure donc pas dans ses missions la gestion directe d'activités, telles que les réclamations.

1.3. Le dialogue avec la Commission européenne existe et se déroule dans le cadre institutionnel. Il faut noter que la DGAC a ainsi été amenée à réclamer la correction de l'affiche apposée dans les aéroports (ce que le médiateur européen vient également de demander) ou à demander, avec les autres Etats Membres, un texte d'harmonisation de l'interprétation du règlement. Elle a par ailleurs répondu aux questions de la Commission, dans ce domaine comme dans d'autres, ou aux enquêtes menées par des consultants à sa demande.

De plus, la DGAC n'a pas connaissance du lancement d'une procédure à l'encontre de la France devant la CJCE, à l'initiative de la Commission européenne.

### II Remarques préliminaires sur les propositions

*\*P2 et P6)* Le rôle de l'organisme national (bureau C2 de la DGAC) chargé du traitement des réclamations des passagers est bien un rôle de médiation, tel que fixé par l'article 16 du règlement 261/2004. De plus, la Commission européenne considère que les passagers doivent pouvoir saisir les organismes nationaux avant même de solliciter les compagnies aériennes (injonction de la Commission européenne à l'encontre de la DGAC de supprimer de son site internet la nécessité pour les passagers de saisir le transporteur préalablement à la transmission d'une réclamation à la DGAC).

\* P4) En ce qui concerne les transporteurs aériens, la DGAC participe à la commission d'attribution du label Horizon, et s'agissant des aéroports, au comité national de la qualité en aéroports. Cependant, la qualité des prestations est devenu un élément essentiel de la concurrence entre les compagnies et il n'est pas évident qu'elles acceptent de participer à une action de coordination. De surcroît, la DGAC n'a pas de légitimité pour une action de ce type auprès des compagnies étrangères.

\* P9) La DGAC a des relations suivies avec les transporteurs aériens sur l'application du règlement 261/2004. Des réunions ont été organisées avec certaines compagnies sur l'interprétation des textes.

\* P11 et 14) C'est l'objectif fixé dans les indicateurs LOLF. La création d'un outil informatique de gestion du traitement des réclamations comme la mise en place d'un formulaire électronique de réclamation contribueront à atteindre cet objectif.

### III Remarques factuelles

§ 1.1.2 p.3: Pour ce qui est de la Convention de Montréal, il y a lieu de préciser qu'il s'agit de la Convention du 28 mai 1999, sachant qu'il existe plusieurs conventions de Montréal dans le domaine aéronautique, et que cette dernière convention co-existe avec la Convention de Varsovie précitée.

§ 1.2 p.3: Il y a lieu de préciser que la loi de 1992 est la transposition en droit interne de la directive européenne CE 90/314 de 1990 et qu'elle est désormais intégrée dans le code du tourisme.

§ 1.3.1 p.4 : La date de l'entrée en vigueur du règlement CE 261/2004 a été la même (17 février 2005) pour tous les Etats membres de l'UE. Le recours devant la CJCE n'avait pas d'effet suspensif.

§ 2.2 p.5: il convient d'ajouter aux obligations des Etats membres le recueil des réclamations des passagers.

§ 2.4.1 p.6: s'agissant de l'interprétation du règlement CE 261/2004, le document de la Commission est la synthèse des réponses à un questionnaire, datant de l'automne 2006, ne permettant aucune lecture harmonisée du règlement. De plus, ce document est confidentiel. Par ailleurs, dans son rapport au Parlement européen du 4 avril 2006, la Commission européenne se donne 6 mois pour parvenir à une lecture harmonisée du règlement.

§ 2.4.3 p.7 : Il convient de préciser que les compagnies dites « bas-coûts » ne bénéficient d'aucun régime dérogatoire pour l'application du règlement CE 261/2004.

§ 3.4.1 p.11 : en 2004, avant la réorganisation de la DGAC, l'effectif du bureau était de cinq agents (trois attachés et deux assistants dédiés exclusivement au traitement des réclamations), sachant que les missions du bureau étaient autres que celles de l'actuel bureau.

§ 3.4.3 p.13: le rôle de l'organisme national chargé du traitement des réclamations des passagers est bien un rôle de médiation, tel que fixé par l'article 16 du règlement.

Les consignes de l'encadrement du bureau destinées aux rédacteurs sont précises et consistent, dans leurs interventions tant auprès des transporteurs que des passagers, à

rappeler le droit en vigueur. En cas de refus des compagnies aériennes d'appliquer les textes, il est conseillé aux passagers d'avoir recours au juge civil pour obtenir le rétablissement de leurs droits.

§ 3.4.4 p.14 : la DGAC a toujours répondu aux sollicitations de la Commission sur les cas individuels. Il est à noter que certains passagers, non satisfaits de la réponse apportée par la DGAC (notamment lorsqu'il résulte de l'analyse qu'ils ne peuvent pas prétendre à une indemnisation), portent à nouveau leur réclamation auprès de la Commission européenne.

## **Réponse de la mission**

Les observations de la DGAC ne contestent pas les recommandations. Elles les situent dans leur contexte et précisent par ailleurs que certaines d'entre elles sont en cours de mise en oeuvre. La mission se borne à rappeler que les retards en ce domaine sont à combler et que certaines des observations mériteraient d'être plus explicites dans les actions concrètes à mettre en place, concernant notamment les recommandations n° 3, 4 et 16.

## **ANNEXES**



## **Annexe 1 - Lettre de cadrage**

(Audit de modernisation)

# **L'accueil et le Traitement des réclamations des passagers aériens**

## **1. Contexte et périmètre général.**

La lettre de mission d'audit concernant « l'accueil et le traitement des réclamations des passagers aériens » fixe comme objectifs :

- d'analyser avec les compagnies et les aéroports les conditions d'information et d'accueil desA passagers
- d'évaluer le dispositif de traitement des réclamations et de proposer des indicateurs de performance au regard notamment des bonnes pratiques administratives en ce domaine,
- de faire enfin des propositions d'amélioration.

Les rédacteurs du rapport précisent qu'ils ont, conformément aux arbitrages rendus en la matière , circonscrit leur réflexion sur le dispositif mis en place en matière de réclamations qui visent les plaintes des passagers au départ du territoire national, sans aborder la question plus générale de l'accueil des passagers qui concernent essentiellement les passagers à l'arrivée en France. Plusieurs études ont en effet été conduites sur ce sujet relevant essentiellement du secteur de tourisme et notamment en janvier 2004 par le sénateur Plaisait, dans le cadre d'une mission parlementaire.

Dans ce cadre, le ministère concerné à titre principal par l'audit est celui chargé des transports et plus particulièrement la Direction générale de l'aviation civile, qui dispose d'une structure ad hoc pour répondre à une partie des réclamations ressortissant des obligations communautaires. Le programme budgétaire concerné est celui du transport aérien inscrit au budget de l'aviation civile.

Reste cependant intégrée à la réflexion, en sus des modalités de traitement des plaintes par l'administration, la question de l'information et du recueil des réclamations par les transporteurs aériens et les aéroports.

## **2. Problématique et enjeux.**

Il faut souligner que la problématique relève d'une prise en compte plus large des droits des usagers et des devoirs des opérateurs du transport aérien, dont la communauté internationale (OACI) et les Etats se sont souciés dès l'origine de son développement. L'optique était d'encadrer, mais aussi de limiter, la responsabilité des transporteurs, dans un domaine circonscrit initialement aux pertes de bagages (Convention de Varsovie en 1929, plusieurs fois réactualisée).

L'intervention des instances européennes est plus récente avec le Livre Blanc de la Commission concernant la politique des transports à l'horizon 2010, mettant le passager au centre de la réflexion. Dans le secteur des transports aériens, le plus avancé en ce domaine, cela s'est traduit par la mise en oeuvre de trois règlements concernant :

- le droit des passagers,
- la protection des personnes à mobilité réduite (PMR),
- le droit de connaître l'identité des compagnies avec la publication d'une liste noire.

Le premier règlement vise un domaine particulier qui concerne les aléas d'exploitation des compagnies dans trois domaines : annulation des vols, retards et refus d'embarquement. Elle avait été précédée au plan national par un dispositif réglementaire encadrant la responsabilité des agents de voyages dans la commercialisation de leurs produits, qui reste en dehors du présent audit.

Il s'agit, dans le champ défini, de quantifier le volume des réclamations, d'en établir la typologie, de répertorier les destinataires de celles ci et d'examiner la réactivité de ces derniers.

Sera bien entendu privilégié le respect des obligations communautaires par la France au regard des attentes de la Commission et l'examen des mesures mises en place dans les autres Etats membres (EM).

Si le périmètre concerné au sein de l'administration est relativement étroit et les incidences financières limitées pour l'Etat, en revanche le domaine de sa responsabilité dans ses missions de surveillance et de régulation économique est vaste, concernant l'ensemble des acteurs du transport aérien, notamment les aéroports et les compagnies aériennes. Ceux ci sont tenus de mettre en place des processus de développement de la qualité de service au profit des clients, représentant des enjeux en moyens humains et financiers importants. Ces différents schémas posent des problèmes de cohérence entre eux et avec le dispositif administratif qu'il convient d'examiner.

La mission se propose de rencontrer à cet effet les principaux intervenants du champ concerné: Commission européenne, ministère des transports (SG), DGAC, Direction du tourisme, DGCCRF, Union des aéroports français (UAF), Aéroports de paris, Fédération nationale de l'aviation marchande, Air france, éventuellement un représentant des compagnies étrangères exploitant en France. Elle se posera la question de la représentation des usagers.

### **3. Enjeux identifiés de l'audit et coût des inspecteurs .**

Il s'agit :

- d'estimer le volume des réclamations et de quantifier approximativement le coût pour les administrations et les opérateurs.
- d'évaluer le bon fonctionnement du dispositif administratif mis en place pour répondre aux impératifs communautaires et assurer la surveillance et la régulation économique des opérateurs.
- de proposer des améliorations à la situation actuelle par une meilleure utilisation des outils informatiques et des moyens humains nécessaires devant répondre à l'objectif de satisfaction des requêtes légitimes.
- de chiffrer si possible les économies envisageables.

Le coût de l'inspection peut être estimée à une vingtaine de jours d'entretiens (x 2 inspecteurs) et une dizaine pour la rédaction. Les frais de déplacement ne sont pas précisément identifiés, l'essentiel de ceux ci concernant la région parisienne, à l'exception d'une mission journée à Bruxelles, soit environ un coût global estimé à 26.000€.

## **Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées.**

### **Direction Générale de l'Aviation Civile:**

FL. Rousse directrice de la Régulation économique;  
P.Y Bissauge, adjoint au directeur de la régulation économique;  
P. Lansman, sous directeur de la concurrence, de la facilitation et des clients du transport aérien.  
P. Dubois, sous directeur de la modernisation au Secrétariat général.  
P. Gabelle, chef du bureau de la facilitation et des clients aériens.  
D. Gendre, adjoint au chef du bureau.

### **Direction du tourisme**

M.Champon, directeur  
Begon, sous directrice

### **DGCCRF.**

J.L Gaugiran chef du bureau transport et communications

### **UAF**

J. Sabourin, délégué général

### **ADP**

R. Espérou, médiateur  
F. Charritat, délégué à la qualité de service, Direction de la Stratégie,  
Y. Bachtold responsable projet « délai de réponse aux réclamations », délégation à la qualité,  
Marie-José Gouiard responsable relations clients Direction du marketing

### **FNAM**

M. Le Goff, délégué général

1. Ait Ali chargée de mission
- 2.

### **Air France**

J.Ch Lorrain, chef du service Clients

### **Comité national des clients aériens**

Deby, président

### **Représentation française auprès de la Commission**

Thierry Butin

### **Commission européenne :DG énergie et transport**

Peter Faross services de l'intérêt économique général des droits des usagers et des réclamations chef de l'unité.  
Hein Bollens même service



## **Annexe 3 Commission des communautés européennes**

Bruxelles, le 4 avril 2007

COM(2007) 168final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION  
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL  
conformément à l'article 17 du règlement (CE) n° 261/2004  
relative à la mise en oeuvre et aux résultats du règlement précité du Parlement européen  
et du Conseil établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers  
aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard  
important d'un vol  
{SEC(2007) 426}**

### **TABLE DES MATIÈRES**

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

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION  
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL  
conformément à l'article 17 du règlement (CE) n° 261/2004  
relative à la mise en oeuvre et aux résultats du règlement précité du Parlement européen  
et du Conseil établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers  
aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard  
important d'un vol**

## **1. CONTEXTE**

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

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

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

## **2. INTRODUCTION**

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

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

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

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

Le règlement a suscité une forte opposition de la part de nombreuses compagnies aériennes, notamment un certain nombre de transporteurs à bas prix. L'International Air Transport Association (IATA) et l'European Low Fares Airlines Association (ELFAA) ont déposé un recours contre le règlement devant la High Court of England and Wales, à la suite de quoi la Cour de justice des communautés européennes a été saisie de l'affaire. Cette dernière a rejeté le recours des compagnies aériennes en janvier 2006.

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

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

## **3. MÉTHODOLOGIE**

La Commission a fait appel à un consultant externe pour recueillir des données quantitatives et qualitatives indépendantes et impartiales sur l'application du règlement<sup>5</sup>. L'une des caractéristiques les plus importantes de l'étude commandée est qu'elle a été élaborée dans le cadre d'une consultation large et approfondie du plus grand nombre possible de parties intéressées, notamment les associations de consommateurs et les fédérations de passagers.

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

#### **4. DISPOSITIONS ET OBJECTIFS PRINCIPAUX DU RÈGLEMENT**

Le principal objectif du règlement est d'améliorer la situation des passagers en cas d'interruption de leur voyage. Il fixe les droits minimum aux passagers que toutes les compagnies aériennes doivent respecter. En effet, les désagréments subis par les passagers sont comparables quel que soit l'aéroport où ils sont bloqués, qu'il s'agisse d'un «hub» ou d'un aéroport régional, et qu'ils voyagent en première classe ou à bas prix.

##### **4.1 Mesure quantitative des effets du règlement**

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

###### *4.1.1 Refus d'embarquement et surréservation*

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

###### *4.1.2 Annulations et retards*

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

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

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

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

#### 4.1.3 Plaintes auprès des organismes nationaux et de la Commission

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

#### 4.1.4 Conclusions

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

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

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

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

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

#### 5.1 Refus d'embarquement et surréservation

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

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

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

<sup>8</sup> Règlement (CEE) n° 295/91 du Conseil du 4 février 1991 établissant des règles communes relatives à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers (JO L 36 du 8.2.1991).

## 5.2 Annulations

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

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

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

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

## 5.3 Réacheminement

En cas de refus d'embarquement ou d'annulation, le règlement oblige les compagnies aériennes à proposer aux passagers de choisir entre un remboursement et un réacheminement.

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

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

## 5.4 Retards et assistance

Lorsque la perturbation d'un vol entraîne un retard d'au moins deux heures pour les passagers, la compagnie aérienne doit fournir une assistance appropriée afin de réduire l'inconfort au minimum.

Cette assistance doit prendre la forme de boissons, de repas, de moyens de communication et d'un hébergement en hôtel, si nécessaire.

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

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

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

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

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

## **5.5 Information**

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

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

## **6. APPLICATION DU RÈGLEMENT PAR LES ORGANISMES NATIONAUX**

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

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

La Commission a engagé des procédures d'infraction à l'encontre du Royaume-Uni sur la base de l'article 16, paragraphes 1 et 2, du règlement pour non-respect de l'article 12 du traité CE. L'Air

Transport Users Council, qui est l'organisme national désigné pour le traitement des plaintes, est accusé de traiter en priorité les plaintes de citoyens britanniques et/ou de vols achetés sur le territoire du Royaume-Uni.

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

### **6.1 Structure des organismes nationaux**

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

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

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

### **6.2 Indépendance des organismes nationaux**

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

### **6.3 Application de sanctions**

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

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

## **7. CONSÉQUENCES DE L'ANALYSE**

Après plus de deux ans d'application du règlement, des progrès ont été réalisés, mais des améliorations significatives sont nécessaires en vue d'un respect plus uniforme des règles par les compagnies aériennes et d'une application plus cohérente de celles-ci par les États membres.

Contrairement à la situation antérieure, les passagers bloqués ont maintenant des droits bien définis, mais ils se trouvent trop souvent en position de faiblesse face aux compagnies aériennes.

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

### **7.1 Meilleure application**

Différentes possibilités sont envisageables pour améliorer l'application du règlement. La Commission doit améliorer la coopération avec et entre les organismes nationaux afin de garantir un niveau de service satisfaisant aux voyageurs, et d'assurer une meilleure

coopération entre les acteurs en tant que réseau. À terme, la coopération entre les organismes nationaux pourrait donner lieu à l'élaboration d'un «code de bonne conduite» qui aborderait des sujets non couverts par le règlement, notamment les délais de dépôt de plainte pour les passagers et de réponse des organismes, les modalités du transfert de plaintes d'un organisme national à un autre et les langues acceptées pour les plaintes transférées, ainsi que l'amélioration de la qualité des statistiques.

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

## **7.2 Clarification de certains aspects du règlement**

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

## **7.3 Distinction claire entre retard et annulation**

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

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

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

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

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

## **7.5 Renforcement du rôle des organismes nationaux**

La tendance actuelle est à l'établissement de droits des passagers pour les autres modes de transport. Il peut donc s'avérer inefficace de créer des organismes nationaux distincts pour tous les modes de transport une fois les droits des passagers établis pour chacun d'entre eux.

Du fait de la nature internationale des transports, les centres européens des consommateurs, qui traitent d'ores et déjà des plaintes transfrontalières, pourraient représenter une approche qui facilite le travail au quotidien des organismes nationaux. En outre, ce type de structure pourrait centraliser les plaintes, ce qui permettrait de les traiter de manière harmonisée, sans conflits d'intérêt. Une telle centralisation faciliterait également le suivi et le contrôle statistique, ce qui fait ressortir une nouvelle fois l'importance d'une approche horizontale et harmonisée des droits des utilisateurs pour chaque mode de transport.

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

## 8. CONCLUSIONS OPÉRATIONNELLES

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

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

### – **Clarification des dispositions**

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

### – **Meilleur enregistrement des annulations et des retards**

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

### – **Limites de l'application par les organismes nationaux**

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

<sup>1</sup> Au cours des **six mois** à venir, la Commission organisera autant de réunions que nécessaire avec les organismes nationaux pour renforcer les modalités d'application.

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

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

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

### – **Meilleure information des passagers**

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

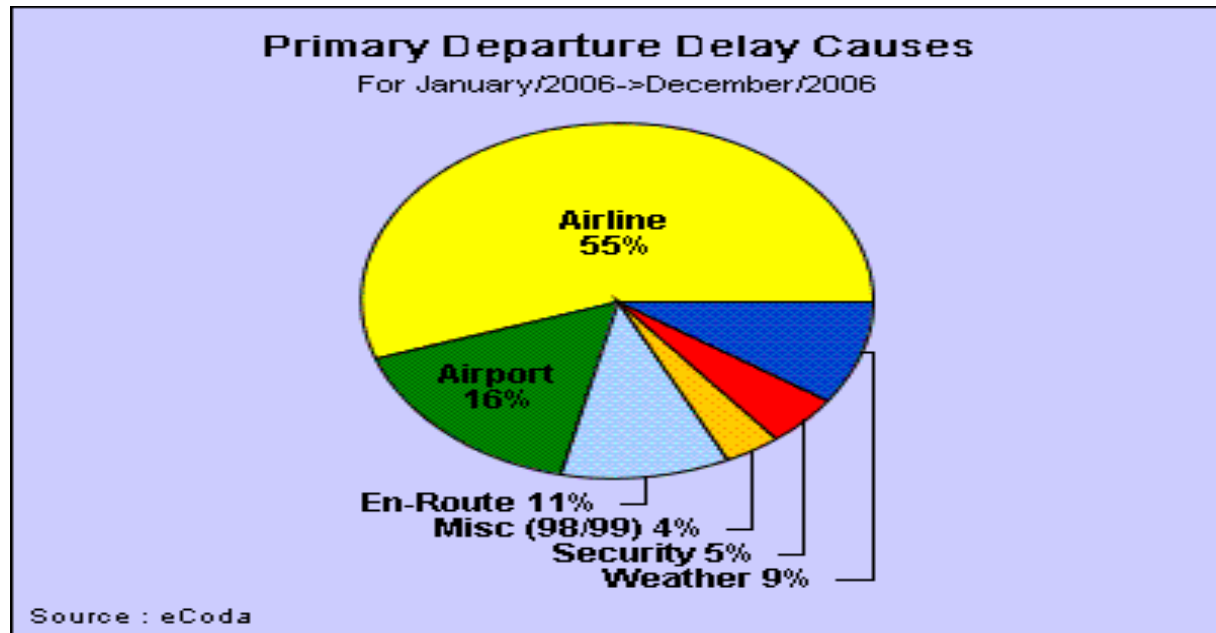
### – **Possibilité d'une modification du règlement (CE) n° 261/2004**

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

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

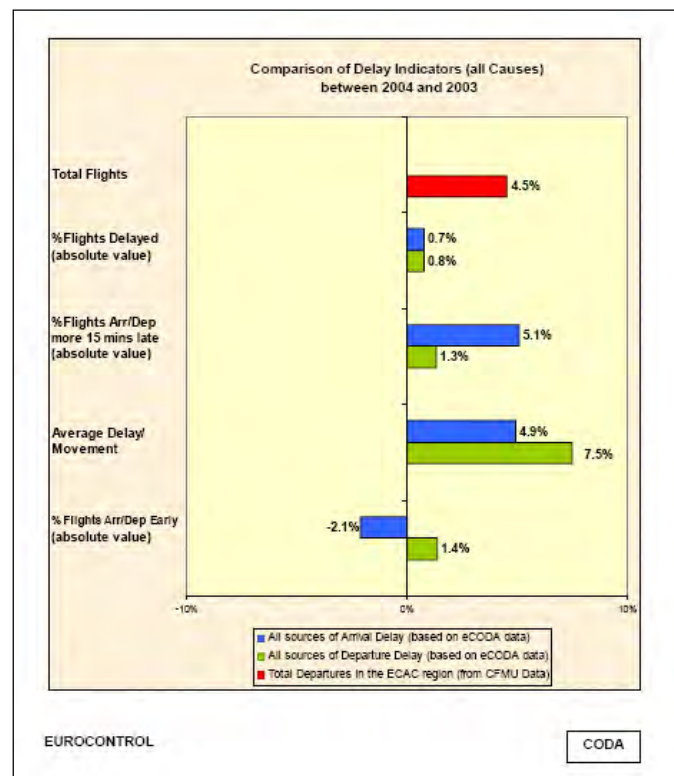
# 1 Delay Quantitative Data

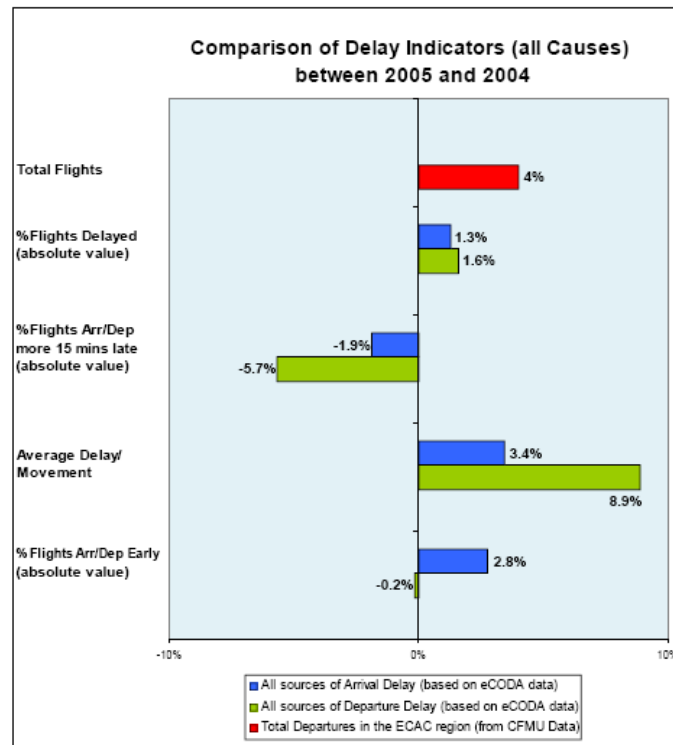
## 1.1 EUROCONTROL : Causes for delays



## 1.2 Evolution in number of delays

### 1.2.1 Between 2003-2005

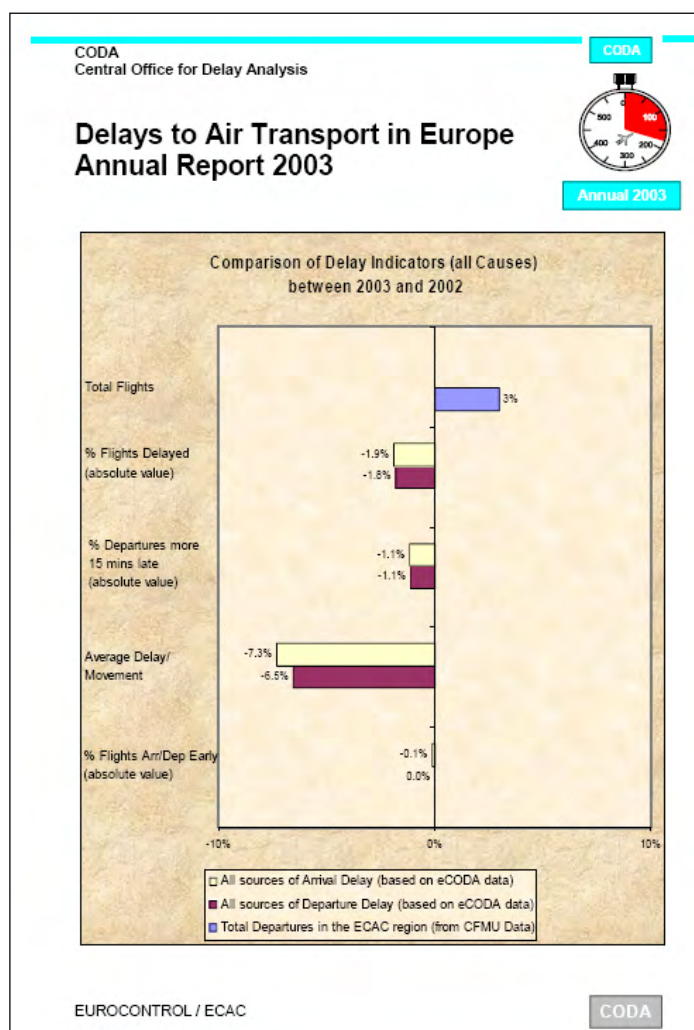




EUROCONTROL

CODA

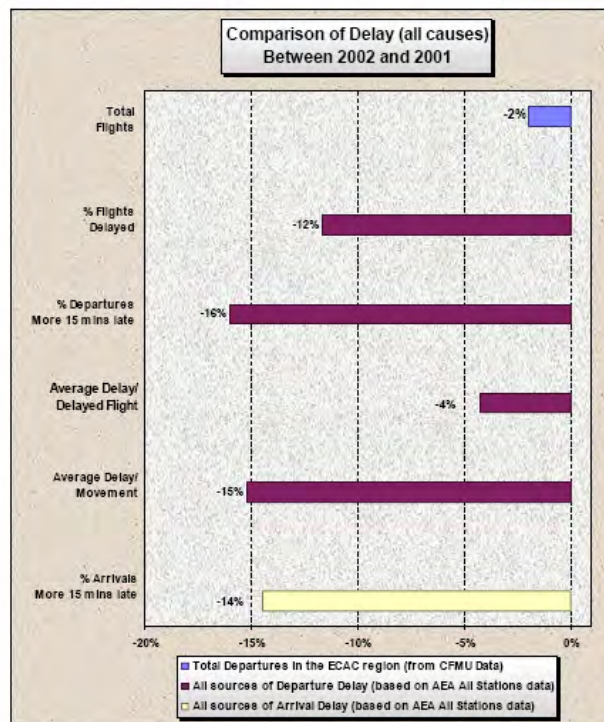
### 1.2.2 Between 2002-2003



## Delays to Air Transport in Europe Annual Report 2002



Annual 2002



Revised Edition – June 2003  
(Adjusted Maastricht traffic count)

## 2. Complaints handling at NEB

| 2005-2006                                               |  | AT    | BE | BG | CY  | CZ | DK | EE   | FI   | FR  | DE | EL  | HU   | IE | IT | LV | LT | LU  | MT   | PL | PT | RO | SK  | SI  | ES   | NL    | UK  | EUR-27 | % | CH | IS |
|---------------------------------------------------------|--|-------|----|----|-----|----|----|------|------|-----|----|-----|------|----|----|----|----|-----|------|----|----|----|-----|-----|------|-------|-----|--------|---|----|----|
| Air Passenger Rights                                    |  |       |    |    |     |    |    |      |      |     |    |     |      |    |    |    |    |     |      |    |    |    |     |     |      |       |     |        |   |    |    |
| 1. Number of complaints received                        |  | / 496 | 91 | 41 | 459 | 45 | 50 | 2700 | 1589 | 248 | 51 | 160 | 2557 | 24 | 63 | 15 | 13 | 821 | 1654 | 59 | /  | /  | 162 | 900 | 6090 | 18288 | 100 |        |   | 19 |    |
| 2. Number of complaints on delays                       |  | / 128 | 74 | 20 | 124 | 11 | 30 | 1071 | 537  | 73  | 26 | 56  | 1032 | 2  | 11 | 8  | 7  | 194 | 520  | 21 | /  | /  | 73  | 231 | 2044 | 4293  | 34  |        |   | 12 |    |
| 3. Number of complaints on cancellations                |  | / 181 | 14 | 15 | 262 | 30 | 20 | 729  | 858  | 109 | 20 | 85  | 973  | 6  | 29 | 5  | 4  | 352 | 237  | 20 | /  | /  | 71  | 502 | 1931 | 6453  | 35  |        |   | 3  |    |
| 4. Number of complaints on denied boarding              |  | / 47  | 3  | 0  | 46  | 2  | 3  | 234  | 194  | 41  | 1  | 13  | 203  | 7  | 6  | 2  | 2  | 50  | 98   | 2  | /  | /  | 13  | 72  | 262  | 1301  | 7,1 |        |   | 1  |    |
| 5. Number of complaints on other issues                 |  | / 1   | 3  | 6  | 23  | 2  | 0  | 666  | 0    | 35  | 4  | 5   | 349  | 10 | 17 | 0  | 0  | 225 | 799  | 22 | /  | /  | 5   | 95  | 1853 | 4120  | 23  |        |   | 3  |    |
| 6. a) Number of complaints from own national passengers |  | / 396 | 35 | 22 | 321 | 38 | 45 | -    | -    | 133 | 40 | -   | -    | 22 | 61 | 12 | 6  | 721 | -    | 52 | /  | /  | 139 | 750 | -    | 2793  |     |        |   | 15 |    |
| b) Number of complaints from foreign passengers         |  | / 110 | 56 | 19 | 138 | 7  | 3  | -    | -    | 115 | 11 | -   | -    | 2  | 2  | 3  | 7  | 90  | -    | 7  | /  | /  | 23  | 150 | -    | 743   |     |        |   | 4  |    |
| 7. a) Number of complaints in foreign language          |  | / 63  | 49 | 17 | -   | 10 | 3  | -    | -    | 104 | 11 | 4   | -    | 2  | 2  | -  | 13 | 102 | -    | 7  | /  | /  | 23  | 200 | -    | 630   |     |        |   | 4  |    |
| b) Number of complaints in foreign language not covered |  | / 0   | 9  | 1  | 0   | 0  | 1  | -    | -    | 0   | 2  | 0   | -    | 0  | 0  | 0  | 0  | 10  | -    | 0  | /  | /  | 4   | 1   | -    | 28    |     |        |   | 1  |    |
| 8. a) Number of cases solved and settled                |  | / 477 | 11 | 16 | 170 | 5  | 10 | -    | 333  | 142 | 35 | 65  | 438  | 17 | 45 | 14 | 6  | 321 | 337  | 59 | /  | /  | 68  | 62  | -    | 2631  | 14  |        |   | 17 |    |
| b) Number of cases engaged for sanctioning              |  | / 0   | 39 | 2  | 0   | 0  | -  | -    | 0    | 4   | 7  | -   | 62   | 5  | 0  | 0  | 0  | 13  | -    | 3  | /  | /  | 5   | 0   | 3    | 143   | 0,8 |        |   | 1  |    |

Update: 14/12/2006

AT [have not submitted any figures]

DE 01/06-09/06

PL 01/06-09/06

IS 02/05-09/06

BE 02/05-02/06

EL 02/05-11/06

PT 01/06-09/06

CH -

BG -

HU 01/06-09/06

RO -

SK 02/05-10/06

SI [have not submitted any figures]

ES [have not submitted any figures]

SE 02/05-02/06

NL 02/05-02/06

UK 17/02/05-17/02/06

EE 01/06-10/06

LT 02/05-02/06

LU 01/06-11/06

MT 01/06-09/06

FR 2005-1/07/06

For the period from February 2005 to September 2006, NEB received a total of 18 288 complaints, which focussed to a large degree on delays (34%) and cancellations (35%). Complaints relating to denied boarding were fewer in number (7.1%). Only 14% of these complaints have been successfully resolved and settled. The number of cases initiated for sanctioning by the NEB do not even cover 1% (0.8%) of the total number of complaints and NEB have started only very recently and occasionally to apply sanctions against air carriers (*Annex 2*).

The correspondence received by the Commission confirms this picture. In fact, about 70% of the complaints received ( $\pm 7\ 000$ ) are within the scope of Regulation (EC) No 261/2004 (denied boarding, delays, cancellation) while 30% are linked to other issues relating to air transport (baggage handling, bad service, ticketing, etc.). In addition, complaints addressed to the Commission show a number of deficiencies with regard to the enforcement process

### 3. Structure of NEB

| Country        | Organisation                                                                                                                     |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Austria        | Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie                                                                        |
| Belgium        | Direction Générale 'Transport aérien'                                                                                            |
| Cyprus         | Department of Civil Aviation                                                                                                     |
| Czech Republic | Civil Aviation Authority                                                                                                         |
| Denmark        | Statens Luftfartsvæsen (CAA Denmark)                                                                                             |
| Estonia        | Tarbijakaitseamet (Consumer Protection Board)                                                                                    |
| Finland        | Civil Aviation Authority<br>Consumer Ombudsman & Agency<br>Consumer Complaint Board                                              |
| France         | DGAC, Direction de la régulation économique<br>Bureau de la facilitation et des clients                                          |
| Germany        | Luftfahrt-Bundesamt (LBA)                                                                                                        |
| Greece         | Hellenic Civil Aviation Authority                                                                                                |
| Hungary        | Enforcement: Polgári Légiközlekedési Hatóság (PLH)<br>Complaints: Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség                                |
| Ireland        | Commission for Aviation Regulation                                                                                               |
| Italy          | ENAC                                                                                                                             |
| Latvia         | Consumer Rights Protection Centre                                                                                                |
| Lithuania      | Civil Aviation Administration                                                                                                    |
| Luxembourg     | Direction de la Consommation du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur                                                 |
| Malta          | Department of Civil Aviation                                                                                                     |
| Netherlands    | Civil Aviation Authority Netherlands - Flight Operations<br>Inspectorate                                                         |
| Poland         | Civil Aviation Office                                                                                                            |
| Portugal       | INAC, Legal Regulations Department                                                                                               |
| Slovakia       | Slovenská obchodná inšpekcia (Regional Slovak Trade<br>Inspectorate)<br>ústredný inšpektorát (Central Slovak Trade Inspectorate) |
| Slovenia       | Traffic Inspectorate                                                                                                             |
| Spain          | Dirección General de Aviación Civil, Sección de Atención al<br>Usuario                                                           |
| Sweden         | Enforcement: Swedish Consumer Agency<br>Complaints: National Board for Consumer Complaints                                       |
| UK             | Enforcement: UK CAA<br>Complaints: UK Air Transport Users Council                                                                |

In several Member States, the NEB rulings are not legally valid, but they can be used by the passenger in a civil court as evidence that the airline has not complied with the Regulation.

**Different arrangements for enforcement exist in a number of Member States:**

- In the UK, Finland and Hungary, there is a separate organisation responsible for complaints handling.
- In Estonia, Latvia, Luxembourg, Slovakia and Sweden, the organisation responsible for implementation of the Regulation is a general consumer authority and the Civil Aviation Authority is not involved.
- In one Member State (Ireland), the organisation responsible for implementing the Regulation is an independent economic regulatory authority, with a remit that overlaps with that of the Civil Aviation Authority.

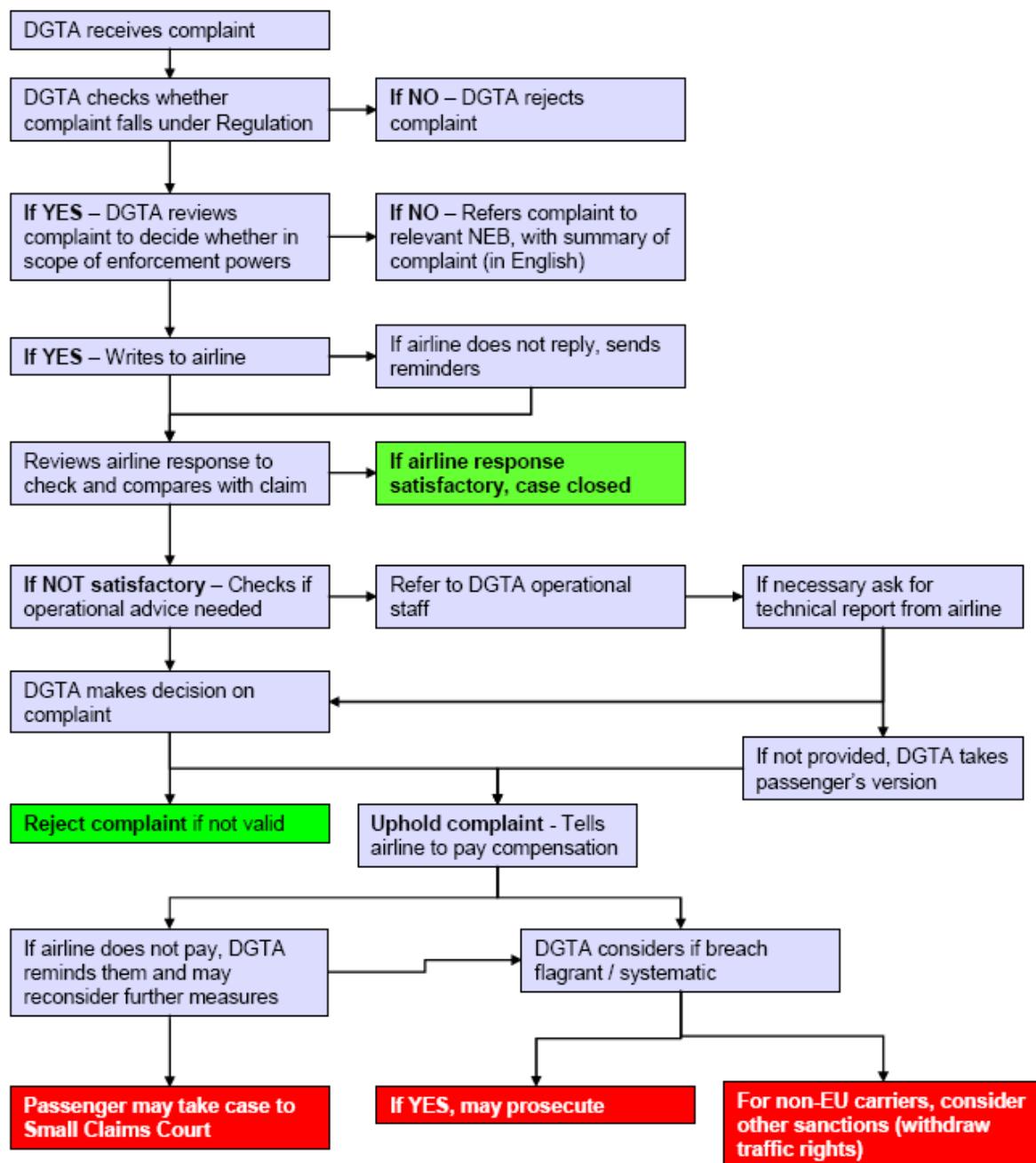
**Member States with complaints handling bodies, separate from the CAA can be divided into two categories.**

- In Finland and Hungary, the complaints handling body is a general consumer authority which functions as the main body responsible for implementing the Regulation. In these Member States, the consumer bodies function as a dispute resolution mechanism and the role of the CAA appears to be nominal.
- In the UK, the body responsible for handling complaints (the AUC – Air Transport Users Council) is a specific air passenger representative body. Its role is more limited, as it cannot function as a dispute resolution mechanism, and the CAA has a more extensive role in ensuring compliance with the Regulation.

**In two Member States the industry might have a certain (indirect) influence over the enforcement process.**

- In Finland, complaints are ruled on by a Consumer Complaints Board which has both industry and consumer representatives.
- In the UK, the CAA is required to consult the industry about its budget, including resources allocated to the complaints handling body (the AUC).

#### 4. Complaints handling procedure in Belgium (best practice example)

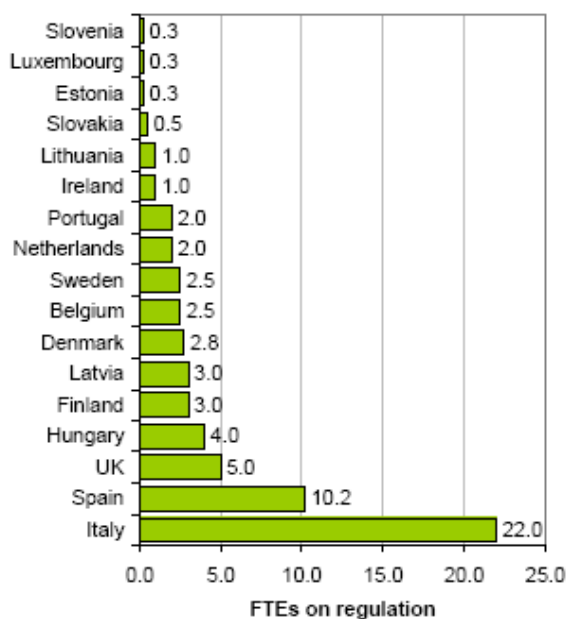


Legally trained staff are used to review each complaint and, if appropriate, also to hire technically qualified employees to undertake a detailed assessment in each case in order to make an informed ruling on whether or not a complaint is valid. They also refer complaints to the appropriate NEB in another Member State if they do not have jurisdiction themselves.

In the case of Belgium and Denmark, there are significant sanction schemes which could be applied, but this is considered unlikely to be necessary, because the process of ensuring that airlines comply in individual cases is so effective.

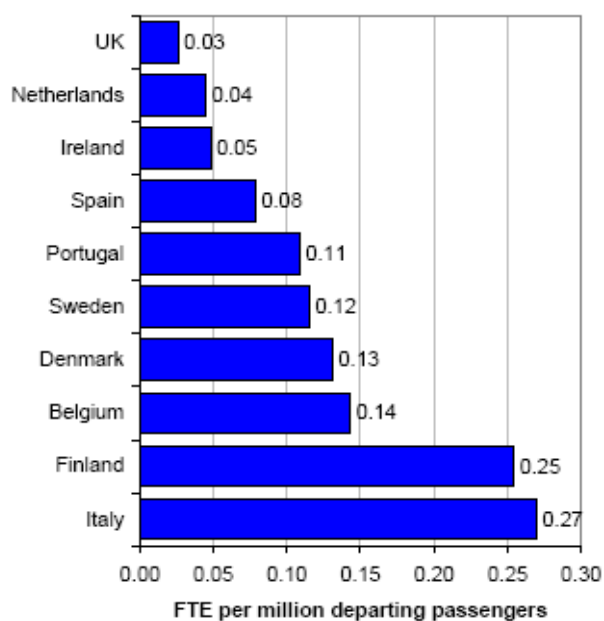
## 5. Human Resources allocated to complaints handling in the National Enforcement Bodies (FTE = Full Time Equivalents)

### 5.1. Number of staff working on Regulation (EC) No 261/2004 (when data available)



Source: SDG analysis of data provided by NEBs

### 5.2. Number of staff per million passengers (when data available)



Source: SDG analysis of data provided by NEBs

## 6. Scale of sanctions

| Country        | Law                                                                                                                                                                    | Key dates                                                  |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Austria        | Amendment to Austrian Civil Aviation Law                                                                                                                               | 1 July 2006                                                |
| Belgium        | Amendment to article 32 of Law of 27 June 1937                                                                                                                         | Passed 15 May 2006, came into force 25 May 2006            |
| Cyprus         | Aviation Law 2002 amended by Statutory Instrument 283/2005                                                                                                             | 16 June 2005                                               |
| Czech Republic | Amendment to Aviation Act no. 49 1997                                                                                                                                  | 1 July 2006                                                |
| Denmark        | SLV designated as NEB for all infringements of EU law under the Danish Air Navigation Act                                                                              | Pre-existing power                                         |
| Estonia        | Amendment to Aviation Act designates CPB as NEB                                                                                                                        | 1 January 2005                                             |
| France         | Law for penalties not yet passed, but before Conseil d'État                                                                                                            | -                                                          |
| Finland        | Previous legislation implements all EU Regulations.                                                                                                                    | Pre-existing power                                         |
| Germany        | Amendment to Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Aircraft Licensing Act)                                                                                                  | 27 July 2005                                               |
| Greece         | Decision D1/D/49659/3247 designated Air Economic Sector of the Division of Air Transport Affairs as NEB                                                                | 9 December 2004                                            |
| Hungary        | Previous legislation implements all EU Regulations.                                                                                                                    | Pre-existing power                                         |
| Ireland        | Statutory Instrument 274 established CAR as NEB<br>Amendment to Aviation Act of 2001 granted enforcement powers.                                                       | 31 May 2006<br>4 April 2006                                |
| Italy          | Penalties enabled through Legislative Decree of 27 Jan 2006<br>NEB started to apply sanctions                                                                          | Passed 27 Jan 2006, took effect 21 March 2006<br>July 2006 |
| Latvia         | Information not provided (requested)                                                                                                                                   |                                                            |
| Lithuania      | Previous legislation implements all EU law.<br>Amendment of Government Decision Nr. 285 allows some penalties.<br>Proposal to allow fines currently before parliament. | 11 July 2006                                               |
| Luxembourg     | Previous legislation implements all EU Regulations.                                                                                                                    | Pre-existing powers                                        |
| Malta          | Subsidiary Legislation 232.09 defines enforcement regime<br>Subsidiary Legislation 232.22 defines sanctions                                                            | 17 February 2005<br>19 August 2005                         |
| Netherlands    | Previous legislation implements all EU Regulations.                                                                                                                    | Pre-existing powers                                        |
| Poland         | Amendment to Aviation Act of 3 July 2002 established department for passenger rights                                                                                   | 5 October 2005                                             |
| Portugal       | Previous legislation implements all EU Regulations.                                                                                                                    | Pre-existing powers                                        |
| Slovakia       | Previous legislation implements all EU Regulations.                                                                                                                    | Pre-existing powers                                        |
| Slovenia       | Aviation Act defines all aviation enforcement, including this Regulation                                                                                               | 9 August 2006                                              |
| Spain          | DGAC designated as NEB under Royal Decree                                                                                                                              | Before Regulation took                                     |

|        |                                                                                                                                                                   |                                                     |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
|        | 1476/2004<br>Powers to impose sanctions under Law 21/2003<br>NEB took on sufficient staff to allow enforcement<br>Further amendments expected                     | effect<br>Pre-existing powers<br>April 2006<br>2007 |
| Sweden | Decree (2005:388) Changing the Decree (1994:1808) about Competent Authorities in the Civil Aviation Area appointed the Consumer Agency as NEB                     | 1 July 2005                                         |
| UK     | Civil Aviation (Denied Boarding, Compensation and Assistance) Regulations 2005, Statutory Instrument number 975 (2005) designated CAA as NEB and established fine | 23 April 2005                                       |

In Denmark, Hungary and the Netherlands, unlimited fines can be imposed for non-compliance.

The highest defined maximum penalties are in Spain (€ 4.5 million), although in practice the penalty imposed in Spain has to be in relation to the amount that the airline could have saved through non-compliance. Thus, any actual penalty would probably be well below the amount of € 4.5 million.

In certain other countries, the maximum penalties are much lower: in the most extreme case, Latvia, the maximum penalty is approximately € 215, significantly less than the amount that an airline would typically have to pay as compensation.

In Finland, Lithuania and Luxembourg, the NEB do not yet have the legal authority to impose penalties. These Member States are therefore not compliant with Article 16 of the Regulation, which states that the NEB should be able to impose dissuasive penalties.

Finland considers that the publication of airlines names on a blacklist is a sufficiently strong disincentive.

