

Rapport spécial

Droits des passagers aériens durant la pandémie de COVID-19:

malgré les efforts de la Commission, des droits essentiels n'ont pas été protégés



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - V
Introduction	01 - 13
Droits des passagers dans l'UE	01 - 04
Restrictions en matière de déplacements pendant la pandémie de COVID-19	05 - 07
Effets des restrictions de déplacement liées à la COVID-19 sur le transport de passagers aériens	08 - 12
Précédent audit sur les droits des passagers	13
Étendue et approche de l'audit	14 - 18
Observations	19 - 74
Globalement, les droits essentiels des passagers aériens n'ont pas été respectés pendant la crise de la COVID-19 et les voyageurs ont été victimes de différences de traitement	19 - 43
Les passagers aériens ne sont pas toujours remboursés parce qu'ils ne connaissent pas suffisamment leurs droits	20 - 24
Application incohérente des droits des passagers aériens et recours généralisé aux bons à valoir	25 - 32
L'omission des intermédiaires dans la législation sur les droits des passagers aériens limite les possibilités d'obtenir un remboursement	33 - 36
La recommandation de la Commission relative aux bons à valoir n'a pas empêché les inégalités de traitement entre passagers	37 - 39
Faute d'obligation en matière de rapports, il n'existe pas de vue d'ensemble de la situation	40 - 43
La Commission a précisé que les États membres pouvaient subordonner l'octroi d'aides d'État à la protection des droits des passagers aériens, mais cela n'a pas été fait pour les compagnies aériennes	44 - 61
La Commission s'est efforcée de soutenir les compagnies aériennes et les organisateurs de voyages à forfait, mais elle ne pouvait exiger que le remboursement des passagers conditionne l'approbation d'une aide d'État	45 - 54

Les États membres ont fourni une aide aux organisateurs de voyages et aux compagnies aériennes mais, dans ce dernier cas, ne l'ont pas liée au remboursement des passagers 55 - 61

La Commission a tenté de protéger les droits des passagers aériens, mais ses pouvoirs d'exécution sont limités 62 - 74

La Commission a pris des mesures visant à atténuer les effets de la crise pour les passagers aériens 63 - 67

La Commission a fourni aux voyageurs des informations relatives à la situation sur le terrain 68 - 70

Le cadre juridique actuel relatif à la protection des droits des passagers aériens est incomplet et ne résiste pas aux crises 71 - 74

Conclusions et recommandations 75 - 80

Annexes

Annexe I – Régime de remboursement pour les passagers ayant réservé un vol sec

Annexe II – Régime de remboursement pour les voyageurs à forfait

Annexe III – Liste des décisions en matière d'aides d'État visant à soutenir les compagnies aériennes

Annexe IV – Liste des décisions en matière d'aides d'État visant à soutenir les organisateurs de voyages à forfait

Annexe V – Mesures de la Commission visant à atténuer les effets de la crise pour les passagers aériens: calendrier

Glossaire

Abréviations, sigles et acronymes

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I La pandémie de COVID-19 a eu un impact important sur de nombreux secteurs économiques. Dans l'UE, les secteurs du tourisme et des voyages ont été parmi les premiers à être directement touchés par les perturbations majeures des déplacements causées par la pandémie, durant laquelle de nombreux avions sont restés cloués au sol. En conséquence, beaucoup de vols ont été annulés, entraînant des demandes de remboursement de la part des passagers qui n'étaient pas en mesure de voyager. Face à l'important problème de liquidités auquel les compagnies aériennes et les organisateurs de voyages à forfait ont été soudainement confrontés, les États membres sont intervenus en leur apportant un soutien sans précédent pour leur permettre de poursuivre leurs activités et de survivre pendant et après la crise de la COVID-19.

II Nous avons analysé l'incidence de la COVID-19 sur les droits des passagers aériens. Bien qu'axés sur le rôle de la Commission, nos travaux visaient à déterminer si le droit d'accès aux informations et le droit au remboursement avaient été garantis pour les passagers aériens. Nous avons également examiné la manière dont les aides d'État ont permis de soutenir les compagnies aériennes, si ces aides étaient liées à la protection des droits des passagers et si les déficiences présentes avant la pandémie de COVID-19 avaient persisté ou si elles avaient été exacerbées par la crise.

III La reprise du transport aérien sera un aspect important de la relance économique de l'UE une fois la crise de la COVID-19 passée. Le présent rapport vise à éclairer la Commission, qui travaille actuellement à la simplification et au renforcement du cadre juridique afin de le rendre plus cohérent et mieux adapté pour garantir la protection des droits des passagers dans l'UE.

IV Globalement, nous avons constaté ce qui suit:

- a) La crise de la COVID-19 a mis en lumière le fait que les passagers aériens n'étaient pas pleinement informés de leurs droits et qu'ils risquaient par conséquent de perdre de l'argent qui leur est dû. Elle a également clairement montré que la capacité des États membres à faire respecter les droits des passagers aériens était limitée: de nombreuses personnes n'ont pas été remboursées durant la phase initiale de la crise et beaucoup d'autres n'ont pas eu d'autre choix que d'accepter des bons à valoir. Les compagnies aériennes ont commencé à rembourser les passagers en juin 2020, mais avec des retards importants. Au moment de notre audit, la possibilité pour les passagers de se faire rembourser n'était toujours pas

pleinement garantie, aussi bien lorsque des intermédiaires (par exemple des agences de voyage) étaient impliqués que quand des bons à valoir leur étaient imposés. En outre, les passagers détenteurs d'un billet ou d'un bon à valoir ne sont dans la plupart des cas pas protégés en cas d'insolvabilité d'une compagnie aérienne. En matière de respect des droits des passagers aériens, un des problèmes majeurs est que, faute d'exigences en matière de rapports il n'existe pas de vue d'ensemble de la situation, par exemple en ce qui concerne le nombre de passagers demandant un remboursement ou le nombre de cas non résolus dans les délais légaux dans l'ensemble de l'UE.

- b) Les mesures nationales visant à lutter contre la pandémie, souvent prises de manière non coordonnée et unilatérale, ont contribué à l'effondrement du transport aérien et entraîné une importante et soudaine pénurie de liquidités pour les compagnies aériennes et les organisateurs de voyages à forfait. L'encadrement temporaire des aides d'État mis en place par la Commission a permis aux États membres d'octroyer ces dernières plus facilement aux compagnies aériennes et aux organisateurs de voyages à forfait, et pour des montants sans précédent, à savoir 34,7 milliards d'euros au total. Alors que les États membres étaient tenus de veiller à ce que certains bénéficiaires d'aides d'État fassent rapport à la Commission sur la façon dont ils avaient utilisé ces aides pour soutenir les objectifs politiques de l'UE liés au pacte vert et à la transition numérique, il n'y avait aucune obligation de cette nature concernant le remboursement des passagers aériens. Lorsqu'elle approuvait les aides d'État, la Commission ne pouvait pas imposer de conditions concernant les droits des passagers, mais elle avait clairement indiqué que les États membres pouvaient décider de le faire. Ceux-ci n'ont toutefois pas établi ce lien au moment de fournir une aide aux compagnies aériennes. C'est l'une des raisons pour lesquelles les compagnies aériennes n'ont pas remboursé les passagers de la même manière ni dans les mêmes délais.
- c) Le site Internet de la Commission «Re-open Eu» contient, pour les futurs voyageurs, de précieuses informations sur tous les moyens de transport, mais est tributaire de celles que lui fournissent les États membres, qui ne sont pas toujours actualisées.
- d) Pendant la pandémie, la Commission est intervenue pour garantir les droits des passagers aériens et a pris des mesures pour atténuer les effets de la crise, malgré les limites du cadre juridique existant. En particulier, la Commission dispose de peu de pouvoirs pour faire appliquer les droits des passagers aériens. Une proposition de 2013 visant à renforcer les pouvoirs d'exécution de la Commission n'a toujours pas été approuvée par le Conseil.

V Dans le présent rapport, nous recommandons à la Commission:

- 1) de mieux protéger les droits des passagers aériens et d'améliorer l'information en la matière;
- 2) de renforcer la coordination des mesures nationales et de lier plus étroitement le versement des aides d'État en faveur des compagnies aériennes au remboursement des passagers;
- 3) d'améliorer les instruments et la législation visant à garantir les droits des passagers aériens;
- 4) d'examiner si les recommandations formulées dans le présent rapport pourraient être pertinentes pour d'autres moyens de transport également.

Introduction

Droits des passagers dans l'UE

01 Au cours des trois dernières décennies, les voyages ont connu un véritable essor en Europe¹. L'UE a pris des mesures visant à uniformiser le degré de protection des droits des passagers afin de faciliter la mobilité des personnes voyageant par avion, par chemin de fer, par bateau et par autobus ou autocar. Ces droits sont définis au niveau de l'UE, appliqués par les transporteurs et contrôlés par des organismes nationaux.

02 La politique de l'UE relative à la protection des droits des passagers touche directement les citoyens, ce qui lui donne une grande visibilité. La Commission européenne la considère par ailleurs comme une réussite en ce qu'elle offre aux consommateurs les moyens de faire respecter leurs droits.

03 La législation de l'UE confère des droits aux passagers aériens, comme par exemple le remboursement des billets, un réacheminement ou encore une prise en charge au sol (rafraîchissements ou hébergement à l'hôtel) en cas d'annulation de leur vol, de retard important de celui-ci ou de refus d'embarquement (voir **encadré 1**).

¹ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers_fr

Encadré 1

Législation de l'UE visant à garantir les droits des passagers aériens

Afin de garantir un degré de protection uniforme des droits des passagers dans les quatre modes de transport collectif (aérien, ferroviaire, par voie d'eau ainsi que par autobus et autocar), la Commission européenne actualise régulièrement la législation applicable à chacun d'entre eux². Le secteur ferroviaire est le dernier à avoir fait l'objet d'une mise à jour³.

Concernant le secteur des passagers aériens, le règlement sur les droits des passagers aériens ((CE) n° 261/2004⁴) établit les règles de l'UE en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol. Ce règlement s'applique à tous les passagers au départ d'un aéroport situé dans un État membre ou au départ d'un aéroport situé dans un pays tiers à destination d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre, mais uniquement si le transporteur effectif est un transporteur de l'UE.

La Commission a proposé une révision du règlement en 2013⁵, après les perturbations du trafic causées par l'éruption du volcan Eyjafjallajökull. Le Parlement soutient cette proposition en 2014, mais pas le Conseil⁶. Elle comprend des procédures modifiées visant à offrir des garanties plus solides en matière de droits des passagers en temps de crise, telles qu'un meilleur traitement des réclamations et un renforcement des moyens disponibles pour le contrôle du respect des droits, la surveillance et l'application de sanctions.

Pour les passagers d'un vol acheté dans le cadre d'un voyage à forfait (combinaison d'un vol et d'un hôtel par exemple), la directive relative aux voyages à forfait⁷, entrée en vigueur en 2018, garantit, entre autres, le remboursement et le rapatriement en cas d'insolvabilité de l'organisateur de voyages. Cette directive a remplacé la directive concernant les voyages à forfait de 1990⁸.

Le règlement et la directive relèvent du champ d'application du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs de 2017 (dit règlement CPC)⁹.

04 De nombreux organismes jouent un rôle dans l'application, la surveillance et le contrôle du respect de ces droits. Les compagnies aériennes doivent appliquer les

² Transport ferroviaire: règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (JO L 315 du 3.12.2007, p. 14).

droits des passagers. La Commission effectue un suivi de la mise en œuvre du cadre légal, peut proposer la modification de celui-ci et émet des recommandations ou des lignes directrices visant à harmoniser la mise en pratique, le cas échéant. Au niveau des États membres, ce sont les organismes nationaux chargés de l'application (ONA) qui sont chargés de faire respecter le droit de l'UE. Le réseau de coopération en matière de protection des consommateurs (réseau CPC) est également en mesure de traiter les plaintes que des passagers lui adressent. Une vue d'ensemble de toutes les organisations concernées et de leurs rôles respectifs figure à l'[annexe I](#) pour les passagers ayant réservé un vol sec et à l'[annexe II](#) pour les voyageurs à forfait.

Transport par voie d'eau: règlement (UE) n° 1177/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 (JO L 334 du 17.12.2010, p. 1).

Transport par autobus et autocar: règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 1).

- ³ Règlement (CE) n° 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (refonte)(JO L 172 du 17.5.2021, p. 1).
- ⁴ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 (JO L 46 du 17.2.2004, p. 1).
- ⁵ COM(2013) 130 final du 13 mars 2013.
- ⁶ <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/air-passenger-rights/>
- ⁷ Directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil (JO L 326 du 11.12.2015, p. 1).
- ⁸ Directive 90/314/CEE du Conseil du 13 juin 1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (JO L 158 du 23.6.1990, p. 59).
- ⁹ Règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004. (JO L 345 du 27.12.2017, p. 1).

Restrictions en matière de déplacements pendant la pandémie de COVID-19

05 Le 30 janvier 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré que la flambée de COVID-19 constituait une «urgence de santé publique de portée internationale». Toutefois, fin février 2020, elle a publié une recommandation¹⁰ soulignant combien il importait de ne prendre aucune mesure restrictive en matière de voyage ou de commerce en lien avec l'épidémie de COVID-19. À la fin du premier trimestre de 2020, les gouvernements du monde entier ont commencé à limiter, puis à interdire les voyages internationaux. Initialement appliquées principalement aux voyages depuis la Chine (où la pandémie a débuté), les restrictions ont rapidement été étendues à d'autres régions. Le 11 mars 2020, l'OMS a estimé que la COVID-19 pouvait être qualifiée de pandémie¹¹ et les États-Unis ont annoncé la suspension des voyages depuis l'Europe. Une semaine plus tard, l'UE a fermé ses frontières extérieures aux passagers aériens¹². À mesure que la pandémie s'aggravait, les différents États membres de l'UE ont également commencé à fermer leurs frontières aux aéronefs commerciaux en provenance d'autres pays appartenant à l'Union. En avril 2020, 14 États membres de l'espace Schengen avaient introduit des contrôles aux frontières intérieures (voir [figure 1](#)). À cette date, l'OMS avait également nuancé ses propos, en reconnaissant par exemple la nécessité de mettre en place des mesures appropriées et proportionnées en matière de voyage, en recherchant un équilibre entre les conséquences socioéconomiques de telles mesures (ou de restrictions temporaires) et leurs éventuelles répercussions néfastes sur la santé publique.

¹⁰ WHO Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report – 39, 28 février 2020.

¹¹ <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>

¹² Décision du Conseil du 17 mars 2020 concernant une restriction temporaire coordonnée sur les déplacements non essentiels à destination de l'UE, applicable jusqu'au 30 juin 2020. Elle a été suivie de la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, modifiée par la recommandation (UE) 2021/132 du Conseil du 2 février 2021 (JO L 41 du 2.2.2021, p. 1).

07 En octobre 2020, sur la base d'une proposition de la Commission, le Conseil a adressé une recommandation non contraignante aux États membres, leur demandant de mieux coordonner les restrictions de déplacement¹³. Il proposait notamment d'avoir recours à un système de «feux de signalisation» de l'UE pour classer¹⁴ les pays et les régions de manière à permettre aux citoyens de mieux planifier leurs déplacements. En février 2021, le Conseil décourageait fortement tous les déplacements non essentiels en provenance de zones à haut risque jusqu'à ce que la situation épidémiologique se soit améliorée¹⁵. Pendant toute la durée de l'audit, les États membres ont continué de décider unilatéralement des restrictions à imposer, souvent sans long préavis (voir **encadré 2**).

Encadré 2

Exemples de mesures nationales appliquées pendant la période de Pâques 2021

La Belgique a appliqué son propre système de feux de signalisation avec des régions à haut (rouge), moyen (orange) et faible (vert) risque; les voyages internationaux non essentiels restaient interdits (jusqu'au 18 avril 2021), tandis que les déplacements à l'intérieur du territoire belge étaient autorisés.

À la suite d'une évaluation nationale des risques, les Pays-Bas ont autorisé les voyages à l'intérieur des frontières du pays, mais ont fortement déconseillé les voyages à l'étranger.

L'Italie a également adopté son propre système de classification des zones à risque. Les autorisations de déplacement dépendaient de la couleur des différentes régions et, en plus des tests obligatoires, une période d'isolement de cinq jours était imposée aux voyageurs étrangers entrant dans le pays.

La France a également eu recours à une classification nationale des zones à risque, interdisant à ses habitants de se déplacer entre régions, tandis que les touristes étrangers étaient autorisés à venir en France après avoir obligatoirement effectué un test de dépistage de la COVID.

¹³ Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19.

¹⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

¹⁵ Recommandation (UE) 2021/132 du Conseil du 2 février 2021 modifiant la recommandation (UE) 2020/912 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction (JO L 41 du 4.2.2021, p. 1).

L'Espagne a pris des mesures similaires à celles de la France (pas de voyages à l'intérieur des frontières, mais les touristes étrangers étaient autorisés à entrer dans le pays), et a appliqué l'approche commune des «feux de signalisation» de l'UE aux restrictions en matière de déplacements.

En Allemagne, ces dernières ont été fondées sur les informations sous-jacentes à l'approche des «feux de signalisation» de l'UE et sur une définition nationale des zones à risque. Les voyages à l'étranger étaient autorisés, pour se rendre à Majorque par exemple (une île espagnole où le taux d'infection était faible), mais à l'intérieur des frontières allemandes, il était fortement conseillé de ne pas se déplacer (et les hébergements touristiques sont restés fermés).

Effets des restrictions de déplacement liées à la COVID-19 sur le transport de passagers aériens

08 Bien que des crises antérieures aient freiné la croissance de l'industrie du transport aérien, elles ne l'ont jamais mise à l'arrêt. En 2002, par exemple, à la suite des attaques terroristes aux États-Unis, le trafic aérien en Europe avait baissé de 2 %. En 2009, la crise financière a entraîné une chute de 6,6 %. En 2010, l'éruption du volcan islandais Eyjafjallajökull a causé l'annulation de 111 000 vols pour le seul mois d'avril. L'**encadré 3** illustre l'importance du transport aérien dans l'économie de l'UE.

Encadré 3

Transport aérien dans l'économie de l'UE

Le transport aérien est un élément crucial du développement économique. En 2018, ce secteur employait près de 2 700 000 personnes dans l'EU-28, générant 13,5 millions d'emplois indirects et une activité économique d'une valeur de 840 milliards d'euros, soit 3,6 % de l'emploi et 4,4 % du produit intérieur brut (PIB)¹⁶. En 2019, 11 millions de vols¹⁷ ont permis de transporter plus d'un milliard de passagers¹⁸.

¹⁶ <https://aviationbenefits.org/around-the-world/europe/>

¹⁷ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-06/eurocontrol-prr-2019.pdf>

¹⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA_PAOC__custom_828_232/default/table

09 Cependant, la pandémie de COVID-19 est sans précédent de par son impact et sa durée. Dans l'UE, les conséquences des restrictions en matière de déplacements sur le nombre de vols et de passagers ont été encore plus importantes que dans d'autres parties du monde. Ceci s'explique par la taille plus réduite des marchés nationaux dans l'Union et le maintien des restrictions imposées par les États membres aux voyages internationaux afin de lutter contre la propagation de la pandémie. Près de 7 000 liaisons aériennes du réseau aéroportuaire européen ont été fermées¹⁹. De nombreux avions ont été immobilisés au sol à mesure que les vols étaient annulés et le secteur s'est retrouvé quasiment à l'arrêt.

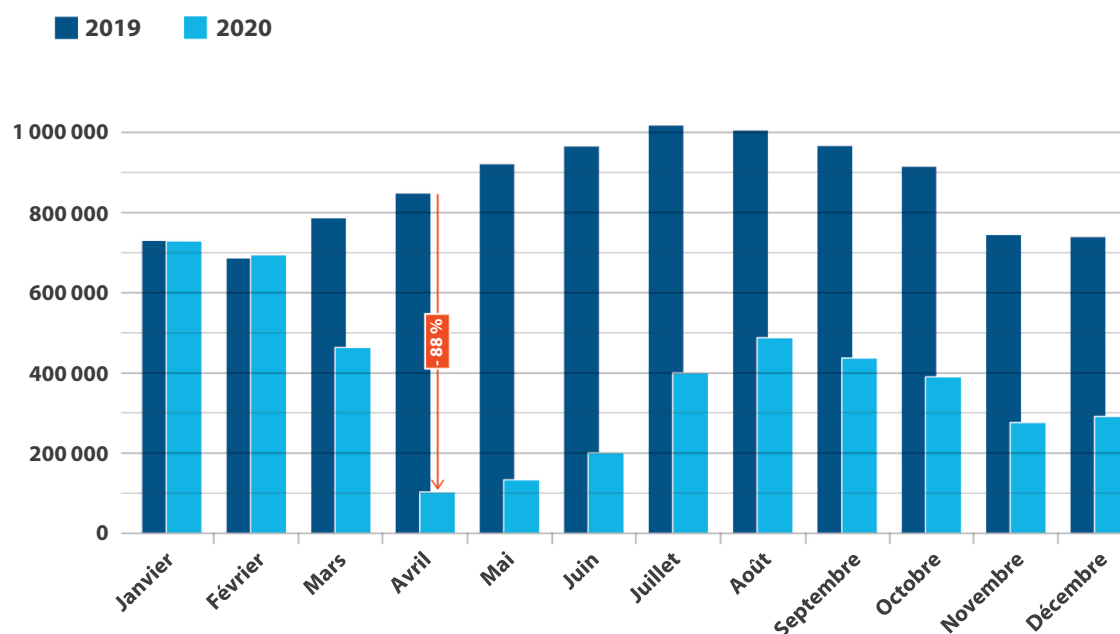


© Getty Images / Vertigo3d.

¹⁹ <https://www.aci-europe.org/press-release/307-aci-europe-sounds-alarm-bell-over-the-future-of-regional-air-connectivity.html>

10 En avril 2020, le nombre de vols dans l'UE a diminué de 88 % par rapport au même mois de l'année précédente (voir [figure 2](#)). De plus, le nombre mensuel de passagers au sein de l'UE est passé, en 2020, de 70 millions en janvier et février à seulement 1 million en avril, soit 99 % de moins qu'en avril 2019 (voir [figure 3](#)). La réduction totale du nombre de passagers a été estimée à 346 millions pour les six premiers mois de 2020 par Eurostat, et à 800 millions, soit 67 %, pour l'année complète, par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Nous estimons qu'environ 50 millions de billets ont été annulés entre mars et mai 2020²⁰.

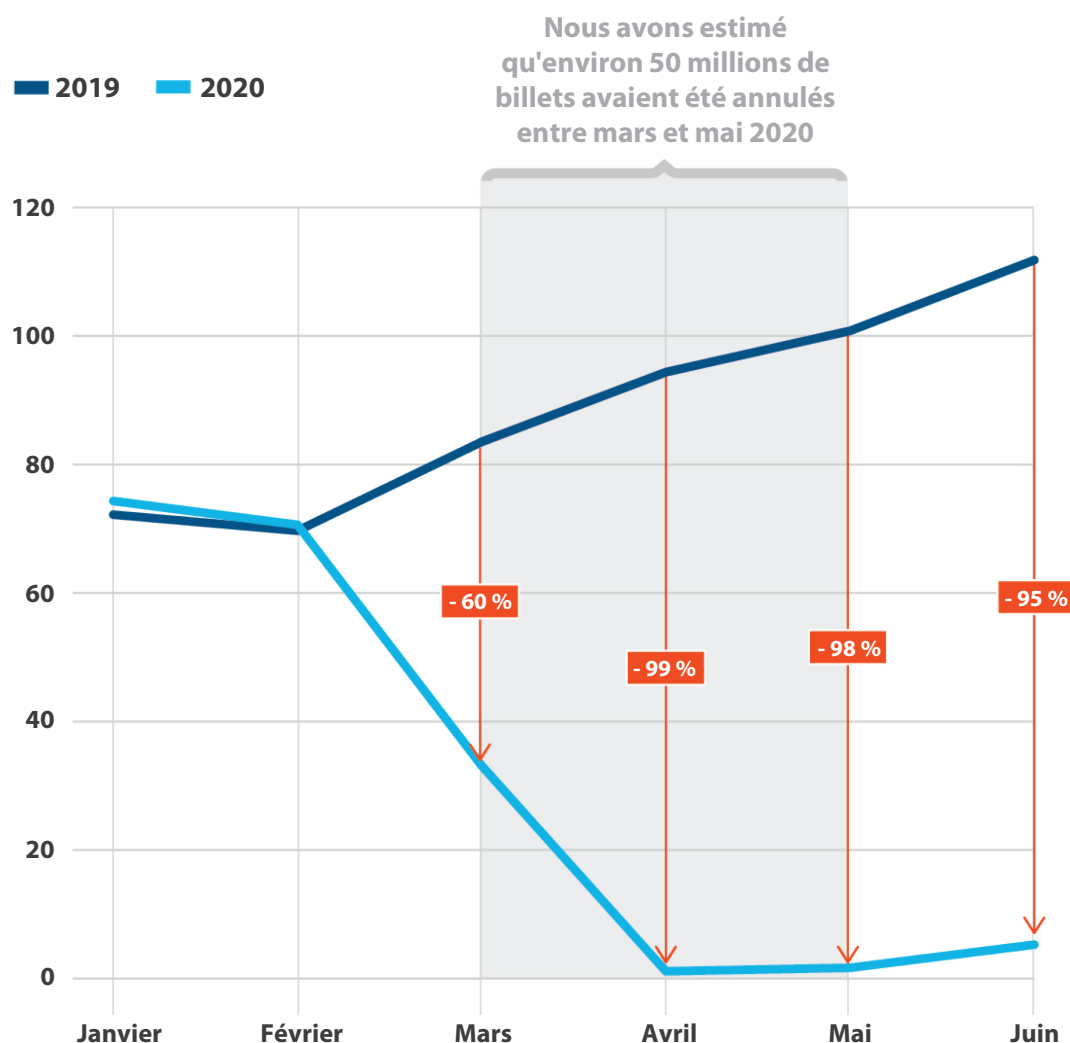
Figure 2 – Effets de la pandémie sur le trafic aérien européen: comparaison entre 2019 et 2020 (en nombre de vols)



Source: Analyse de la Cour fondée sur des données provenant du tableau de bord du ciel unique européen.

²⁰ Estimation fondée sur la comparaison entre le montant des remboursements en liquide et le prix moyen d'un billet d'avion.

Figure 3 – Effets de la pandémie sur le nombre de passagers aériens (en millions de voyageurs)



Source: Eurostat. Données disponibles uniquement jusqu'en juin 2020.

11 En conséquence, au moins six millions d'emplois sont considérés comme menacés dans les secteurs du tourisme et des voyages de l'UE²¹. Entre mars 2020 et mars 2021, les États membres ont fourni plus de 3 000 milliards d'euros d'aide publique aux entreprises de tous les secteurs, afin d'atténuer les conséquences de la crise de la COVID-19 sur leur économie²².

²¹ Résolution du Parlement européen sur le thème «Mettre en place une stratégie de l'Union pour un tourisme durable» (2020/2038(INI)) du 25 mars 2021.

²² Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission européenne.

12 Pour les compagnies aériennes, l'arrêt brutal des déplacements a entraîné une importante pénurie de liquidités. Sans pratiquement aucune nouvelle réservation, les compagnies aériennes se sont retrouvées à court d'argent pour payer les frais fixes ou rembourser les passagers. Elles sont devenues tributaires de leurs réserves de trésorerie ou de la volonté du gouvernement de leur État membre de les préserver d'une éventuelle faillite.

Précédent audit sur les droits des passagers

13 En 2018, nous avons publié un rapport spécial sur les droits des passagers, couvrant tous les moyens de transport²³. Ce rapport soulignait le fait qu'avant même que la pandémie de COVID ne frappe:

- le niveau de sensibilisation quant à l'existence de droits des passagers était relativement faible;
- l'application des droits des passagers aériens variait considérablement d'un État membre à un autre, ce qui s'explique par les différences de structure entre les ONA ainsi que par la diversité des méthodes à leur disposition pour faire respecter les lois nationales. Par exemple, tous les ONA ne gèrent pas les plaintes individuelles des passagers: certains d'entre eux considèrent que leur rôle se limite à un contrôle du respect des droits au sens large, alors que d'autres traitent également des plaintes individuelles;
- la Commission n'avait pas de mandat pour veiller à l'application intégrale de la réglementation relative aux droits des passagers.

Le rapport contient également des recommandations qui ont toutes été acceptées par la Commission et dont la période de mise en œuvre est en cours pour la plupart.

²³ Rapport spécial n° 30/2018 intitulé «Les passagers de l'Union européenne bénéficient de droits étendus mais peinent à les faire valoir». Voir points 28 à 32.

Étendue et approche de l'audit

14 Nous avons vérifié si la Commission était parvenue à garantir les droits des passagers aériens pendant la première année de la pandémie de COVID-19. Nous avons examiné en particulier si:

- les droits des passagers aériens de l'UE avaient été efficacement protégés pendant la crise de la COVID-19, notamment en ce qui concerne l'accès aux informations et le droit au remboursement;
- la Commission était parvenue à convaincre les États membres de lier les aides d'État octroyées aux compagnies aériennes et aux organisateurs de voyages à la protection des droits des passagers;
- la Commission avait mis en place les dispositions nécessaires permettant de garantir les droits des passagers pendant la pandémie de COVID-19.

15 Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons:

- analysé le cadre juridique actuel, pour voir quel a été l'effet, pendant la pandémie de COVID-19, des faiblesses relevées dans le rapport spécial de 2018;
- passé en revue la documentation fournie par la Commission sur le suivi et le contrôle de l'application des droits des passagers aériens;
- vérifié si les informations du portail «Re-open EU» étaient disponibles en temps utile et fiables;
- examiné les décisions relatives aux aides d'État;
- interrogé des agents de la Commission;
- analysé des données Eurobaromètre²⁴.

²⁴ Eurobaromètre 93, été 2020. Voir

https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG

16 Nous avons mené des enquêtes auprès des principales parties prenantes, à savoir les ONA, les organismes de protection des consommateurs et les associations de compagnies aériennes, et avons examiné leurs réponses et toute documentation supplémentaire fournie. Nous avons reçu 24 réponses des ONA et 18 des autorités de coopération en matière de protection des consommateurs. Sur la base de ces réponses, nous nous sommes entretenus avec des représentants de cinq ONA et de quatre autorités chargées de la coopération en matière de protection des consommateurs. Nous avons recoupé les données avec les réponses des fédérations européennes chargées des droits des passagers, des organismes de protection des consommateurs et des compagnies aériennes, et avons organisé des entretiens avec six d'entre eux:

- la Fédération européenne des passagers,
- le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC),
- l'Association des défenseurs des droits des passagers (APRA),
- la Fédération européenne des agences de voyages et tour-opérateurs (ECTAA),
- l'organisation *European Travel Tech* (EU TRAVEL TECH),
- l'Association du transport aérien international (IATA).

17 Le présent audit couvre la période allant de mars 2020 à mars 2021, soit la première année de la pandémie de COVID-19 en Europe.

18 La reprise du transport aérien sera un aspect important de la relance économique de l'UE après la crise de la COVID-19. Le présent rapport vise à éclairer la Commission, qui travaille actuellement à la simplification et au renforcement du cadre juridique afin de le rendre plus cohérent et mieux adapté pour garantir la protection des droits des passagers de l'UE.

Observations

Globalement, les droits essentiels des passagers aériens n'ont pas été respectés pendant la crise de la COVID-19 et les voyageurs ont été victimes de différences de traitement

19 Nous avons examiné si les passagers avaient été informés de leurs droits, si les États membres avaient appliqué ces droits et si la Commission et les États membres disposaient des données nécessaires pour les faire respecter efficacement.

Les passagers aériens ne sont pas toujours remboursés parce qu'ils ne connaissent pas suffisamment leurs droits

20 Pour pouvoir profiter du cadre relatif aux droits des passagers, y compris des compensations financières prévues, les passagers doivent connaître leurs droits. Toutefois, selon les données de l'Eurobaromètre²⁵, seuls 14 % des citoyens de l'UE savent que les passagers ont des droits dans l'UE, et moins de la moitié des voyageurs aériens interrogés ont connaissance de l'existence de tels droits (49 %).

21 Les passagers ont le droit d'être informés de leurs droits avant, pendant et après leur voyage. Cela est particulièrement important pour les passagers en cas de fortes perturbations. Cependant, selon les données de l'Eurobaromètre, seules 37 % des personnes dont le voyage avait connu des perturbations indiquaient être satisfaites de la manière dont elles avaient été informées.

22 Les passagers aériens ont également le droit d'être réacheminés ou remboursés lorsque leur vol est annulé. Toutefois, les règles applicables en matière de remboursement sont différentes selon le type de voyage acheté:

- en cas d'annulation de leur vol, les passagers ayant réservé un vol sec ont droit au remboursement du prix du billet par la compagnie aérienne, dans un délai de sept jours après la demande²⁶;

²⁵ Eurobaromètre 93, été 2020. Voir

https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG

²⁶ Article 5, paragraphe 1, point a, et article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 261/2004.

- les passagers d'un vol acheté dans le cadre d'un voyage à forfait doivent être remboursés par l'organisateur du voyage dans un délai de 14 jours après la date de résiliation du contrat²⁷.

23 La crise de la COVID-19 a également eu pour effet que les gens ne pouvaient pas, ou ne souhaitaient plus, voyager. Cependant, le droit de l'UE n'accorde pas le droit à un remboursement aux passagers ayant acheté un vol sec non remboursable et décidé eux-mêmes de l'annuler, même en cas de circonstances exceptionnelles. Dans un tel cas, le droit du passager au remboursement est déterminé par les conditions du contrat conclu avec l'opérateur de transport, en vertu du droit national applicable. Par contre, conformément à la directive sur les voyages à forfait, les passagers dont le vol fait partie d'un voyage à forfait doivent être remboursés s'ils annulent eux-mêmes ce dernier.

24 Le [tableau 1](#) donne une vue d'ensemble des différents scénarios applicables aux passagers ayant réservé un vol sec et à ceux d'un vol acheté dans le cadre d'un voyage à forfait. Il indique à qui incombe la responsabilité de la perturbation et quelles sont les possibilités de remboursement.

²⁷ Article 12, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/2302.

Tableau 1 – Scénarios applicables aux passagers aériens et possibilité de remboursement en cas d'annulation

Situations auxquelles peuvent être confrontés les passagers aériens	Qui est responsable?		Remboursement possible?
	États membres	Compagnie aérienne/ organisateur de voyages	Oui (O)/ Non (N)
A. Vol impossible. Pourquoi?			
La compagnie aérienne a décidé de ne pas voler/l'organisateur a annulé le voyage à forfait	Non	Oui	Oui
Interdiction de voyager dans le pays de destination (frontière fermée: mesure de l'État membre de destination)	Oui	Non	Non ²
Impossibilité d'atteindre l'aéroport de départ (frontière fermée)	Oui	Non	Non ²
Aéroport de départ ou de destination fermé	Oui	Non	Non ²
Annulation de la réservation d'hôtel faisant partie du voyage dans le pays de destination en raison d'un confinement ou d'autres mesures nationales	Oui	Non	Possible ³
B. Le passager choisit de ne pas prendre l'avion¹. Pourquoi?			
Mesures obligatoires de quarantaine	Oui	Non	Non ⁴
Test obligatoire de dépistage de la COVID-19 et:			
a) aucune possibilité d'être testé (pas de centre de test accessible dans un délai très court; file d'attente trop longue pour les réservations)	Oui	Non	Non ⁴
b) possibilité d'être testé, mais à un coût trop élevé	Non	Non	Non ⁴

Situations auxquelles peuvent être confrontés les passagers aériens	Qui est responsable?		Remboursement possible?
	États membres	Compagnie aérienne/ organisateur de voyages	Oui (O)/ Non (N)
Sentiment de peur (de ne pas pouvoir rentrer chez soi, d'être contaminé par la COVID à l'aéroport ou pendant le voyage, de contracter la maladie à destination)	Non	Non	Non ⁴
D'une manière générale, situation instable pour voyager en avion (trop de changements en très peu de temps au lieu de départ et/ou de destination)	Oui	Non	Non ⁴
Formalités administratives (formulaire de localisation du passager, suivi des données privées, etc.) et coûts plus importants	Oui	Non	Non ⁴

¹ L'hypothèse est que les avions décollent.

² À moins que les modalités et conditions du contrat conclu avec le transporteur soient flexibles et permettent une nouvelle réservation; si un organisateur de voyage résilie le contrat en raison de circonstances exceptionnelles et inévitables, le voyageur a droit à un remboursement.

³ Chaque cas devra être examiné individuellement (évaluation au cas par cas). Dans le cas des voyages à forfait, il importe d'établir s'il n'est plus possible de proposer le forfait en raison de circonstances exceptionnelles et inévitables. Si la réservation d'hôtel fait partie d'un forfait et que l'organisateur n'est pas en mesure de proposer une modification du contrat, à savoir un changement d'hôtel, il sera forcé de résilier le contrat, donnant ainsi au voyageur le droit à un remboursement de ses acomptes (hôtel et vol). Si les réservations d'avion et d'hôtel ne font pas partie d'un forfait, le remboursement du vol dépend de la flexibilité des modalités et conditions du contrat signé avec le transporteur et de la possibilité d'effectuer une nouvelle réservation, alors que le remboursement des frais d'hôtel procède du contrat correspondant et du droit des contrats applicable en la matière.

⁴ Dans tous les cas sous B, pour un voyageur à forfait, la réponse est «oui», mais, en fonction des circonstances, des frais de résiliation raisonnables peuvent s'appliquer. Une évaluation au cas par cas permettra de déterminer s'il existe une justification objective et indépendante de la volonté du voyageur qui permettrait une résiliation sans frais. Pour le passager ayant réservé un vol sec qui n'a pas été annulé par la compagnie aérienne, le remboursement dépend des clauses du contrat (billet remboursable ou non).

Source: Analyse de la cour.

Application incohérente des droits des passagers aériens et recours généralisé aux bons à valoir

25 Afin d'évaluer la situation des citoyens concernant l'application des droits des passagers aériens pendant la crise de COVID-19, nous avons réalisé une enquête auprès des 27 organismes nationaux chargés de l'application et des autorités chargées de la coopération en matière de protection des consommateurs.

Durant la phase initiale de la crise, de nombreux passagers n'ont pas été remboursés ou n'ont pas eu d'autre choix que d'accepter des bons à valoir

26 Les passagers ont le droit d'être remboursés dans un délai de sept ou de 14 jours. Les compagnies aériennes peuvent également proposer un bon à valoir plutôt qu'un remboursement en espèces, mais en vertu du droit de l'UE, les passagers ne sont pas tenus d'accepter. D'après les réponses des ONA et des autorités chargées de la coopération en matière de protection des consommateurs que nous avons consultés, les bons à valoir auraient les inconvénients suivants dans le contexte particulier de la pandémie de COVID-19:

- ils ne peuvent être utilisés que pour un nombre limité, voire nul, d'autres vols;
- ils ne sont généralement pas garantis contre l'insolvabilité d'une compagnie aérienne (voir point [71](#), [3^e tiret](#)).

27 Les États membres²⁸ sont 15 à avoir adopté une législation ou des mesures permettant de déroger à l'obligation de remboursement inscrite dans la directive sur les voyages à forfait. En outre, deux États membres (l'Italie et la Grèce) ont introduit des législations permettant une telle dérogation à la réglementation relative aux droits des passagers aériens en raison de la crise de la COVID-19. Cela n'est pas conforme au droit de l'UE (voir point [65](#)). Voir exemples dans l'[encadré 4](#).

²⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées (COM(2021) 90 final) du 26.2.2021, point 5.1.2.

Encadré 4

Exemples de dérogations dans trois États membres

Le gouvernement **belge** a publié un arrêté (le 19 mars 2020²⁹) visant à suspendre l'obligation faite aux organisateurs de voyage de rembourser les voyages à forfait annulés entre le 20 mars et le 19 juin 2020. Durant cette période, les passagers ne pouvaient pas refuser le bon à valoir.

Aux **Pays-Bas**, le ministre des transports a donné instruction aux ONA de ne pas appliquer le règlement (CE) n° 261/2004 entre le 1^{er} mars et le 14 mai 2020 et de ne proposer que des bons à valoir en cas d'annulation d'un vol³⁰.

En **France**, une nouvelle loi³¹ a permis aux agences de voyage de délivrer des bons à valoir sans proposer de remboursement pour les voyages à forfait annulés entre le 1^{er} mars et le 15 septembre 2020, empêchant ainsi les clients de demander la restitution des sommes versées.

28 Les compagnies aériennes et les organisateurs de voyages³² confrontés à des problèmes de liquidités ont été nombreux à profiter de ces lois nationales et ont :

- mis les remboursements des passagers en attente au début de la crise (principalement de mars 2020 à juin 2020);
- proposé des bons, sans alternative possible et contre la volonté des passagers.

29 Notre consultation a fait apparaître que certaines compagnies aériennes justifiaient leur décision de ne pas rembourser les passagers d'un vol annulé en invoquant les circonstances exceptionnelles créées par la COVID-19. D'autres compagnies aériennes ont pris diverses mesures pour inciter les passagers à accepter des bons au lieu d'un remboursement, y compris la distribution automatique de bons, la désactivation des liens vers le remboursement sur leur site internet, la limitation de

²⁹ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2020/03/19/2020040676/moniteur>

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/30/aanwijzing-aan-de-ilt-inzake-handhaving-verordening-eg-nr-261-2004>

³¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041755833/>

³² Ces pratiques étaient également valables pour d'autres moyens de transport. Par exemple, au cours de notre audit, nous avons été confrontés à des cas similaires liés aux bons concernant les croisières et le transport ferroviaire à grande vitesse.

l'accès aux informations sur les droits au remboursement. Ainsi, les bons à valoir ont été imposés aux passagers.

Les remboursements ont débuté en juin 2020, mais avec des retards importants imputables à un ensemble de facteurs

30 Nous avons évalué le délai nécessaire au remboursement d'un passager aérien en analysant les données de 2019 et celles des six premiers mois de 2020, et avons examiné le nombre de plaintes adressées aux compagnies aériennes.

31 Nous avons constaté que la majorité des compagnies aériennes a commencé à rembourser les passagers à partir de juin 2020. Les remboursements ont généralement nécessité bien plus que les sept ou 14 jours prévus par la législation, en partie parce que les systèmes des compagnies aériennes prévus à cet effet avaient été conçus pour gérer de petits volumes de demandes. À cela s'ajoutent les absences de membres du personnel dues à la COVID-19, d'où les difficultés des compagnies aériennes à faire face à l'important nombre de demandes. L'[encadré 5](#) fournit des données descriptives concernant l'impact de la crise sur l'application des droits des passagers au Portugal (obtenues dans le cadre de notre enquête auprès des ONA).

Encadré 5

L'impact de la crise de la COVID-19 sur le remboursement des passagers aériens au Portugal

Les principaux transporteurs opérant au Portugal ont annulé 5,5 millions de billets en 2020 (ce qui correspond à 87 % des passagers voyageant à destination ou au départ du Portugal), dont:

- 60 % (3,3 millions de billets) ont été remboursés aux passagers dans le courant de l'année;
- 28 % (1,6 million de billets) ont été convertis en bons à valoir, sans aucune garantie que les passagers ont consenti à cette solution;
- 5 % (plus de 300 000 billets) correspondaient à des cas qui n'avaient pas été résolus à la fin de l'année;
- 7 % (360 000 billets) n'ont pas fait l'objet d'une demande de remboursement ou ont pu être utilisés pour un réacheminement.

Les délais de remboursement étaient différents pour chaque compagnie aérienne. D'une manière générale, les retards de remboursement:

- ont connu une croissance exponentielle après mars 2020;
- ont atteint un point culminant entre juin et septembre (entre 31 et 59 jours);
- sont progressivement revenus à la normale entre septembre et décembre.

En février 2021, les compagnies aériennes portugaises ont déclaré à l'ONA que le remboursement des billets nécessitait de 2 à 22 jours après l'annulation du vol correspondant.

32 Les compagnies aériennes ont commencé à procéder aux remboursements du fait d'une combinaison de facteurs:

- a) l'octroi d'aides d'État pour soutenir les compagnies aériennes et les organisateurs de voyages à forfait (voir points [55](#) à [61](#));
- b) la position de la Commission excluant toute dérogation aux droits des passagers (voir point [64](#)); la publication de la recommandation de la Commission en mai 2020, suivie de la transmission de ce message par les États membres aux compagnies aériennes par l'intermédiaire des ONA, et aux organisateurs de voyages à forfait;
- c) les procédures d'infraction engagées le 2 juillet 2020³³ par la Commission à l'encontre des législations nationales autorisant la suspension des droits à remboursement (voir point [65](#)).

L'omission des intermédiaires dans la législation sur les droits des passagers aériens limite les possibilités d'obtenir un remboursement

33 Pour réserver leurs vols, qu'ils soient secs ou fassent partie d'un voyage à forfait, les passagers aériens ont souvent recours à des intermédiaires, tels que les agences de voyages. Pour évaluer les délais de remboursement lorsqu'il est fait appel à des intermédiaires, nous avons analysé la législation de l'UE en vigueur ainsi que les données obtenues dans le cadre de notre enquête auprès des ONA et autorités chargées de la coopération en matière de protection des consommateurs.

³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_20_1212

34 Dans la quasi-totalité des États membres, les passagers ayant acheté leurs billets à un intermédiaire ont indiqué qu'ils avaient été remboursés partiellement, tardivement, ou pas du tout. Au début de la crise de COVID-19, de nombreuses compagnies aériennes et organisateurs de voyages ont retardé les remboursements en faveur des voyageurs. Par exemple, les compagnies aériennes ont bloqué le mécanisme de remboursement automatique utilisé pour payer les agences de voyages, qui ensuite remboursent les passagers. Certaines compagnies aériennes ont invoqué le fait que les intermédiaires ne fournissaient pas les données relatives aux passagers nécessaires au remboursement (puisque les passagers ne réservaient pas directement auprès d'elles). De leur côté, certaines agences de voyages ne remboursaient pas les passagers avant d'avoir reçu les fonds correspondants de la part des compagnies aériennes.

35 Ces situations où chaque partie attend de l'autre partie qu'elle lui fournisse des informations sont révélatrices d'un manque de coordination entre les compagnies aériennes et les agences de voyages. En outre, les intermédiaires ne sont pas soumis à un cadre juridique unique et doivent faire valoir leur droit à un remboursement de la part d'une compagnie aérienne au regard du droit national, qui diffère d'un État membre à l'autre.

36 Nous avons également constaté que les passagers ayant réservé un vol sec qui demandent un remboursement se voyaient obligés de contacter aussi bien la compagnie aérienne que l'intermédiaire, et qu'aucun des deux ne se considérait comme responsable du remboursement du billet. Dans d'autres cas, chacune des parties conseillait aux passagers de contacter l'autre entité concernée, avec pour effet que le voyageur se trouvait ballotté entre la compagnie aérienne et l'agence de voyage (voir un cas réel anonymisé dans l'[encadré 6](#)).

Encadré 6

Des passagers ballottés entre les intermédiaires et les compagnies aériennes

Nicolas a acheté ses billets d'avion sur le site Internet d'une agence de voyages (en ligne) en décembre 2019 pour un aller-retour entre Strasbourg et l'île de la Réunion, avec un départ le 20 mars 2020. Le confinement ayant débuté le 15 mars en France, Nicolas a reçu dans les 24 heures un courriel de son agence de voyages l'informant que la compagnie aérienne avait annulé son vol en raison de la pandémie.

Après plusieurs semaines d'appels et de multiples courriers demandant un remboursement, il s'est vu répondre par l'agence, en juin 2020, qu'elle ne pouvait rien faire parce que le vol avait été annulé par la compagnie aérienne, et qu'il devait donc réclamer son dû à cette dernière. Début septembre, après des demandes répétées, la compagnie aérienne a confirmé qu'elle ne pouvait rien faire non plus parce qu'il incombait à l'agence de demander le remboursement. Fort de cette réponse, Nicolas a de nouveau contacté son agence de voyages, encore une fois sans succès. Après cela, il a engagé plusieurs procédures: il a signalé le problème sur un site Internet français consacré à la protection des consommateurs (signal.conso.gouv.fr), il s'est adressé à un autre organisme français chargé d'aider les consommateurs en difficulté, il a écrit au médiateur de la République et il a adressé une lettre recommandée à l'agence.

En octobre, l'agence a confirmé qu'elle allait demander un remboursement à la compagnie aérienne. En mars 2021, l'agence l'a informé que la compagnie aérienne avait approuvé un remboursement partiel (équivalent à la moitié du prix du billet). Nicolas a insisté pour obtenir le remboursement intégral de ses deux vols annulés. L'agence a répondu qu'elle allait de nouveau contacter la compagnie aérienne pour lui demander un remboursement intégral cette fois – une procédure susceptible de prendre plusieurs mois.

Après une année passée à réclamer un remboursement, Nicolas n'a toujours perçu aucune somme d'argent.

La recommandation de la Commission relative aux bons à valoir n'a pas empêché les inégalités de traitement entre passagers

37 Notre enquête auprès des ONA et des autorités chargées de la protection des consommateurs, ainsi que les documents envoyés par les organismes de protection des consommateurs nous ont fourni des données sur les expériences des passagers ayant reçu de bons à valoir.

38 En mai 2020, la Commission a publié une recommandation visant à rendre plus attrayants les bons offerts en raison d'une annulation de vol ou de voyage à forfait, à en faire une alternative plus sûre au remboursement en espèces³⁴, tout en insistant sur le fait que ces bons devaient être acceptés volontairement. Selon cette recommandation, les bons devaient protéger les passagers contre l'insolvabilité de la compagnie aérienne ou de l'organisateur de voyages, et présenter un certain nombre de caractéristiques, dont:

- une durée minimale de validité de 12 mois, assortie d'un remboursement automatique si le bon n'a pas été utilisé;
- la possibilité pour les passagers et les voyageurs d'utiliser les bons à valoir pour les paiements relatifs à toute nouvelle réservation effectuée avant leur date d'expiration, même si le paiement ou la prestation du service a lieu après cette date, et d'utiliser les bons pour le paiement de tout produit de voyage proposé par le transporteur ou l'organisateur;
- la possibilité d'utiliser les bons auprès d'autres entités faisant partie du même groupe de sociétés et de les céder à d'autres passagers sans frais supplémentaires.

Toutefois, les recommandations de la Commission n'étant pas contraignantes, les compagnies aériennes et les organisateurs de voyages à forfait ont continué à émettre des bons comme ils l'entendaient, avec pour effet des inégalités de traitement entre passagers.

39 Nous avons constaté que les compagnies aériennes et les États membres avaient recours à des pratiques différentes, qui souvent ne suivaient pas la recommandation de la Commission:

- alors que les ONA ont indiqué que la plupart des bons étaient valables 12 mois, certaines périodes de validité étaient plus longues, comme par exemple à Chypre et en Lettonie (bons valables jusqu'au 31 décembre 2021), en France et en Grèce (18 mois) ainsi qu'en Slovénie (24 mois). Parallèlement, en Slovénie, pour une annulation entre le 13 mars et le 31 mai 2020, si les voyageurs à forfait refusaient d'accepter un bon, ils ne pourraient être remboursés que 12 mois après la

³⁴ Recommandation (UE) 2020/648 de la Commission du 13 mai 2020 concernant des bons à valoir destinés aux passagers et voyageurs à titre d'alternative au remboursement des voyages à forfait et des services de transport annulés dans le contexte de la pandémie de COVID-19 (JO L 151 du 14.5.2020, p. 10).

déclaration de la fin de la pandémie par les autorités du pays. Cela est contraire au droit de l'UE;

- seuls trois États membres (voir point 60, 2^e tiret) ont eu recours à des fonds provenant d'aides d'État pour protéger les passagers détenteurs de bons contre l'insolvabilité des organisateurs. Cela ne s'applique qu'aux voyages à forfait (les passagers ayant réservé un vol sec ne sont pas couverts);
- pour les principales compagnies aériennes de Finlande, de Lettonie, du Luxembourg et de Roumanie, un passager qui avait accepté un bon n'était plus en droit de demander un remboursement. En Roumanie, passé le délai de 12 mois, un bon inutilisé ne pouvait plus être remboursé;
- la cession de bons à d'autres personnes n'était pas autorisée par les principales compagnies aériennes de cinq États membres (Belgique, Finlande, Hongrie, Luxembourg et Slovaquie).

Faute d'obligation en matière de rapports, il n'existe pas de vue d'ensemble de la situation

40 Pour évaluer l'application des droits des passagers aériens, nous avons analysé les données des organisations dans les États membres.

41 Nous avons constaté que les informations étaient insuffisantes pour permettre une application efficace des droits des passagers:

- les compagnies aériennes considèrent que les données relatives aux retards de remboursement et au nombre exact de passagers qui demandent à recouvrer leur argent après l'annulation de leur vol sont sensibles sur le plan commercial et, par suite, n'ont pas pour habitude de les partager;
- la plupart des organismes nationaux chargés de l'application des droits ne sont pas habilités à connaître le nombre de réclamations adressées aux compagnies aériennes par des passagers. Ils doivent donc s'appuyer sur les réclamations déposées par les passagers ou par l'intermédiaire des centres européens des consommateurs;
- la Commission se fonde sur les déclarations volontaires des organismes nationaux chargés de l'application, sur les informations figurant dans les réclamations qui lui sont directement transmises par des citoyens au travers du Centre d'information Europe Direct et du réseau des centres européens des consommateurs (réseau CEC), ainsi que sur les contacts avec les parties prenantes ou le réseau CPC.

Contrairement à ce qu'il dispose pour les autres modes de transport, le règlement (CE) n° 261/2004 ne fait pas obligation aux ONA de faire rapport à la Commission.

42 Notre analyse indique une hausse considérable des réclamations liées aux annulations de vol et aux demandes de remboursement par rapport aux années précédentes. Ainsi:

- les remboursements de vols annulés ont fait l'objet de 80 000 réclamations auprès de 24 organismes nationaux chargés de l'application. Les ONA n'étaient pas tous compétents pour traiter les réclamations individuelles, et les sanctions imposées aux transporteurs aériens variaient considérablement selon les États membres;
- le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) a fait état de 122 000 réclamations similaires dans trois États membres (Allemagne, Espagne et Portugal);
- la Fédération européenne des passagers a indiqué que 72 500 réclamations ont été adressées aux organisations nationales de protection des consommateurs dans quatre États membres (Belgique, Allemagne, Espagne et Portugal);
- le Réseau des centres européens des consommateurs (réseau CEC) a fourni une assistance dans 32 000 cas relatifs au règlement (CE) n° 261/2004 et dans 12 000 cas concernant la directive sur les voyages à forfait;
- le Centre d'information Europe Direct a fait état de 6 700 incidents en 2020, dont 70 % concernaient des réclamations liées à des annulations de vol.

43 Le risque existe que ces données partielles ne rendent pas pleinement compte de la situation. Cela met en évidence l'absence de vue d'ensemble des plaintes des passagers, de la gestion de celles-ci et de l'application de leurs droits.

La Commission a précisé que les États membres pouvaient subordonner l'octroi d'aides d'État à la protection des droits des passagers aériens, mais cela n'a pas été fait pour les compagnies aériennes

44 Nous avons examiné quel rôle la Commission avait joué dans l'approbation des aides d'État et si les États membres, lors de la conception des mesures de soutien en rapport avec la crise de la COVID-19, avaient lié l'aide octroyée à la protection des droits des passagers.

La Commission s'est efforcée de soutenir les compagnies aériennes et les organisateurs de voyages à forfait, mais elle ne pouvait exiger que le remboursement des passagers conditionne l'approbation d'une aide d'État

45 Pendant la pandémie de COVID-19, de nombreuses compagnies aériennes ont été obligées d'immobiliser la plupart, voire la totalité, de leurs avions à certaines périodes. L'impact sur leurs finances a été considérable.



© Getty Images / Patrick Foto.

46 L'organisation de l'aviation civile internationale a estimé qu'à la fin 2020, les recettes des compagnies aériennes étaient passées de quelque 120 milliards d'euros en 2019 à seulement 37 milliards d'euros, soit une baisse de 69 %³⁵. Selon l'IATA³⁶, en temps normal, une compagnie aérienne européenne détient généralement des réserves de trésorerie équivalant à deux mois de fonctionnement. L'effondrement des nouvelles réservations en mars 2020 signifiait qu'à défaut de nouveaux apports de liquidités et/ou de mesures de réduction des coûts, les compagnies aériennes ne disposeraient plus de liquidités dès le mois de mai 2020. Parmi les sorties de trésorerie auxquelles ont dû faire face les compagnies aériennes entre mars et mai 2020, il y a les remboursements dus aux passagers pour des billets vendus mais inutilisés, dont l'IATA et Airlines for Europe (A4E) ont estimé le montant à 9,2 milliards d'euros (EU-27 et Royaume-Uni).

47 Les compagnies aériennes risquent donc de faire faillite et les passagers, de perdre leur argent. Une étude externe de janvier 2020³⁷ réalisée pour la Commission établit une liste de 87 compagnies aériennes en situation d'insolvabilité au cours des dix années précédentes et estime qu'entre 2011 et 2019, 5,6 millions de passagers ont eu à supporter d'une manière ou d'une autre les conséquences d'une telle situation. En moyenne, les passagers directement touchés par les cas d'insolvabilité ont chacun engagé 431 euros de frais, dont 83 % (soit 357 euros) n'étaient pas recouvrables au titre de l'un des mécanismes de protection. Au total, environ un tiers des passagers concernés n'étaient couverts par aucune garantie. En conséquence, environ 1,8 million de passagers ont perdu de l'argent lorsque les compagnies aériennes ont fait faillite.

48 La Commission a rapidement reconnu que la crise de la COVID-19 était lourde de conséquences pour les compagnies aériennes. La principale mesure mise en place par la Commission concernait l'adoption de règles en matière d'aides d'État également favorables aux compagnies aériennes et aux organisateurs de voyages. Bien que la conception des mesures nationales de soutien relève de la compétence de l'État

³⁵ Direction du transport aérien de l'Organisation de l'aviation civile internationale – *Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis*, mars 2021, https://www.icao.int/sustainability/Documents/Covid-19/ICAO_coronavirus_Econ_Impact.pdf

³⁶ IATA – *COVID-19 Cash burn analysis*, mars 2020.

³⁷ Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU, https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/news/2020-01-13-air-passenger-rights-study_en

membre concerné, ce dernier doit informer la Commission lorsqu'une entreprise est éligible à une aide d'État conformément aux dispositions du traité.

49 Pour être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une mesure doit remplir les conditions cumulatives suivantes:

- a) elle doit être imputable à l'État et être financée au moyen de ressources d'État;
- b) elle fausse ou menace de fausser la concurrence et affecte les échanges entre États membres;
- c) elle doit conférer un avantage à son bénéficiaire;
- d) cet avantage doit être sélectif.

50 Le rôle de la Commission est d'évaluer l'impact des mesures d'aide d'État proposées sur la concurrence et, par conséquent, leur compatibilité avec le fonctionnement efficace du marché intérieur. Lorsqu'elle approuve une aide d'État, la Commission peut uniquement imposer des conditions qui découlent des dispositions du traité en vertu desquelles l'aide est notifiée³⁸ et qui sont nécessaires pour atténuer les distorsions de concurrence causées par les mesures nationales. Ce n'est pas le cas des droits des passagers.

51 En mars 2020, la Commission a publié un «Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19»³⁹, avec pour objectif de proposer une approche harmonisée entre États membres. Ce cadre présentait les possibilités dont bénéficiaient les États membres pour soutenir financièrement des entreprises dans le respect des règles de l'UE. Il énonçait des critères temporaires relatifs, par exemple, aux limites pécuniaires, à la durée et à la forme des mesures, ainsi que des obligations en matière d'information visant à faciliter l'examen et l'approbation par la Commission.

52 L'encadrement temporaire précisait également que les États membres pouvaient recourir à cette aide aux acteurs du secteur des voyages et du tourisme pour faire en sorte que les demandes de remboursement introduites dans le contexte de la flambée

³⁸ Article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE.

³⁹ Communication de la Commission (2020/C 91 I/01) initialement publiée le 20 mars 2020 et valable, dans un premier temps, jusqu'à fin 2020. Il a ensuite été modifié à plusieurs reprises et est actuellement applicable jusqu'à fin 2021.

de COVID-19 soient satisfaites et garantir ainsi la protection des droits des passagers et des consommateurs et l'égalité de traitement entre les passagers⁴⁰. Alors que les États membres étaient tenus de veiller à ce que certains bénéficiaires d'aides d'État (grandes entreprises bénéficiaires d'aides à la recapitalisation) fassent rapport à la Commission sur la façon dont ils avaient utilisé ces aides pour soutenir les objectifs politiques de l'UE liés au pacte vert et à la transition numérique⁴¹, il n'y avait aucune obligation de ce genre concernant le remboursement des passagers aériens.

53 L'encadrement temporaire a permis à la Commission d'approuver les aides d'État en un temps record: dans le secteur aérien, 54 décisions relatives à des aides d'État ont été adoptées en moyenne dans un délai de 13 jours après leur notification; 23 d'entre elles l'ont même été en une semaine.

54 En outre, en mars 2020, la Commission a également proposé une dérogation temporaire aux règles communes établies de longue date pour l'attribution des créneaux horaires alloués pour le décollage et l'atterrissage des avions dans les aéroports, dérogation qui a été adoptée sous la forme d'un règlement⁴². Il s'agissait d'éviter que les opérateurs fassent voler des avions quasiment vides avec pour unique objectif de conserver leurs créneaux dans des aéroports habituellement saturés, ce qui aurait eu un impact négatif sur leur situation financière et l'environnement.

Les États membres ont fourni une aide aux organisateurs de voyages et aux compagnies aériennes mais, dans ce dernier cas, ne l'ont pas liée au remboursement des passagers

55 Les États membres ont utilisé diverses formes d'aides d'État pendant la crise de la COVID-19 afin de soutenir les opérateurs des secteurs des voyages et du tourisme, généralement en raison de «calamités naturelles ou [...] autres événements extraordinaires» ou encore de «perturbation grave de l'économie d'un État membre»⁴³. Pour déterminer s'il existait un lien entre les aides d'État et les droits des

⁴⁰ Communication de la Commission (2020/C 91 I/01), paragraphe 9.

⁴¹ Communication de la Commission (2020/C 91 I/01), paragraphes 44 et 83.

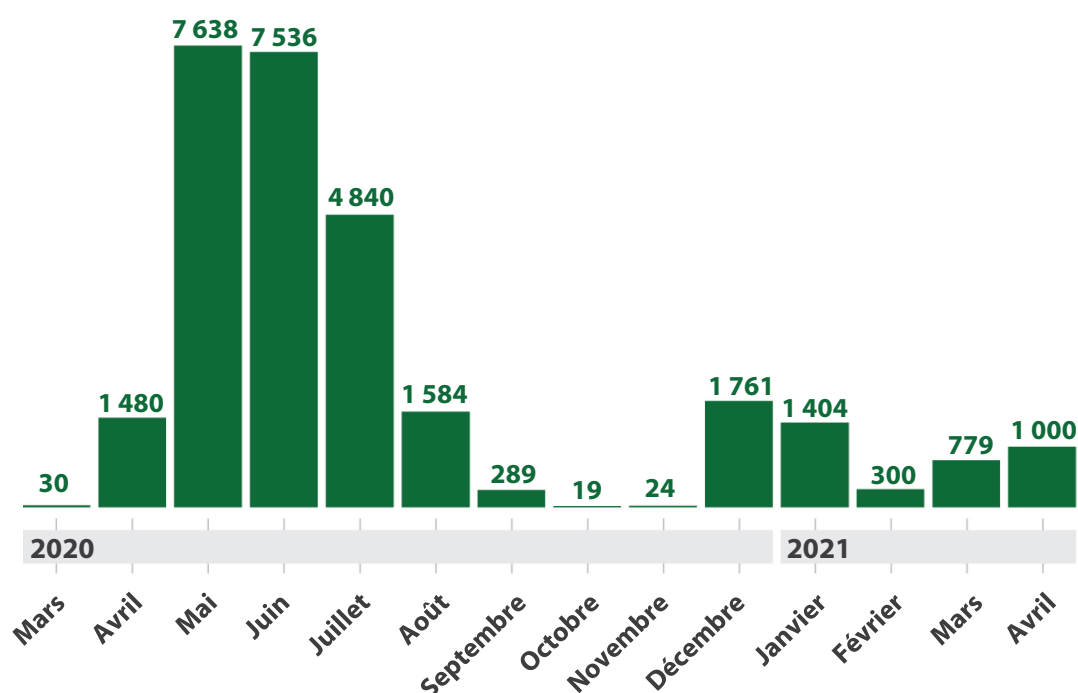
⁴² Règlement (UE) 2020/459 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (JO L 99 du 31.3.2020, p. 1).

⁴³ Respectivement article 107, paragraphe 2, point b), et paragraphe 3, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

passagers, nous avons examiné 38 mesures spécifiquement conçues pour soutenir des compagnies aériennes de l'UE (voir [annexe III](#)) et 16 mesures visant à venir en aide aux organisateurs de voyages à forfait de l'UE (voir [annexe IV](#)). Ces mesures, correspondant à des aides d'État pour un montant de 34,7 milliards d'euros, ont été approuvées par la Commission entre mars 2020 et avril 2021. Cette somme comprend un montant de 6 milliards d'euros d'aides d'État octroyées à certaines compagnies dans le cadre de programmes qui ne sont pas spécifiques au secteur aérien. Par ailleurs, ces montants correspondent aux limites maximales d'aide pouvant accordées.

56 Les formes et les montants d'un tel soutien variaient considérablement: prêts directs, garanties de prêts, subventions ou injections de fonds sous forme de recapitalisations. En valeur, les montants approuvés dans des décisions individuelles variaient entre 0,8 million et 7 000 millions; la majeure partie des aides a été approuvée en mai, juin et juillet 2020 (voir [figure 4](#)).

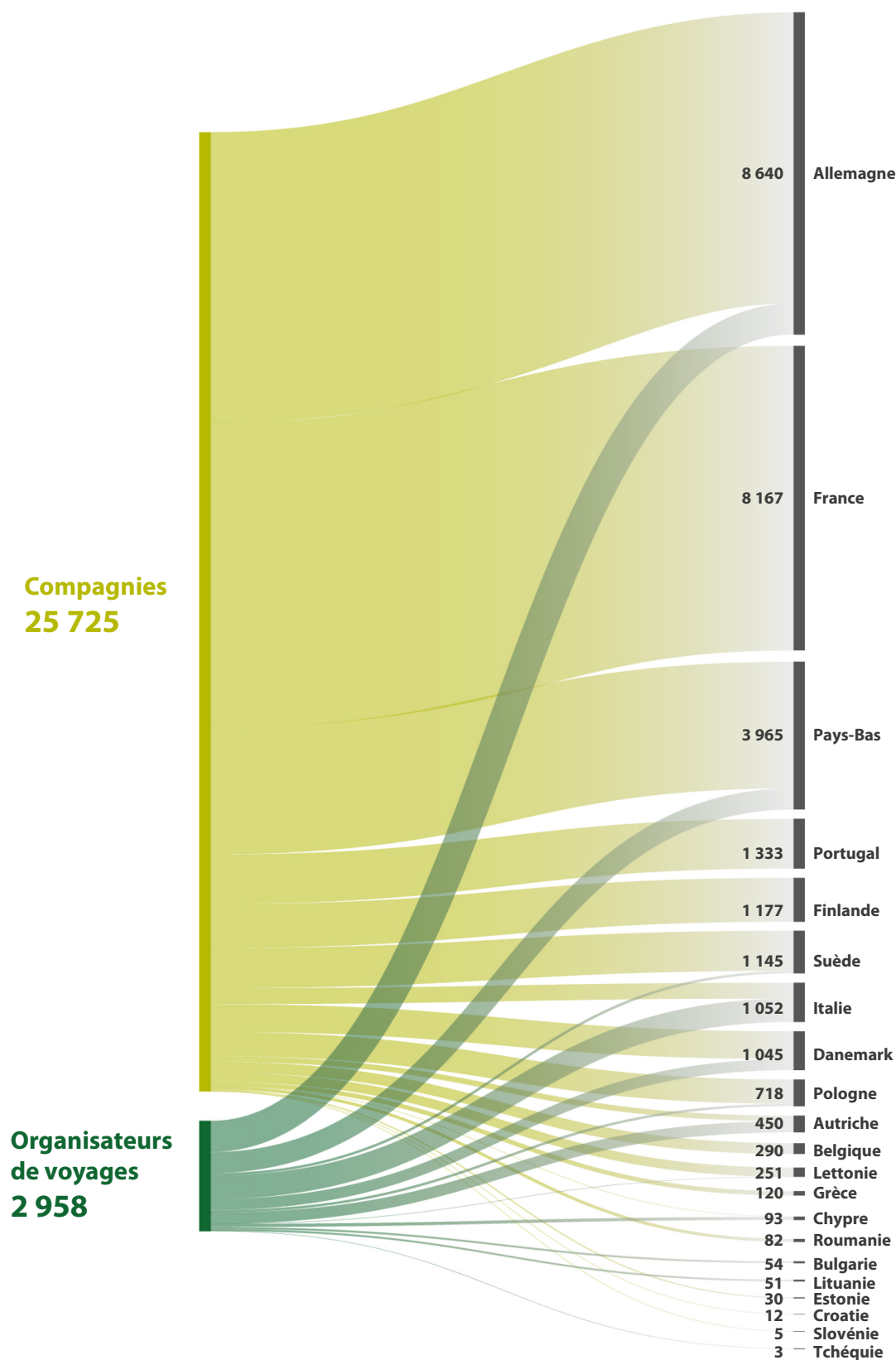
Figure 4 – Aides d'État aux compagnies aériennes et aux organisateurs de voyages à forfait approuvées par la Commission (en millions d'euros)



Source: Analyse, par la Cour des comptes européenne, des décisions en matière d'aides d'État.

57 Les aides d'État ont également été très différentes selon les États membres (voir [figure 5](#)).

Figure 5 – Aides d'État octroyées aux compagnies aériennes et aux organisateurs de voyages à forfait, ventilées par État membre (en millions d'euros)



Source: Analyse, par la Cour des comptes européenne, des décisions en matière d'aides d'État.

58 Notre analyse a fait apparaître que la plupart des aides accordées par les États membres (31,8 milliards, soit plus de 90 % du total des aides octroyées) sont allées aux compagnies aériennes. Les montants étaient répartis comme suit: 25,7 milliards d'euros d'aides d'État octroyées en particulier à des compagnies aériennes et 6,1 milliards d'euros d'aides multisectorielles. Bien que les notifications soient toutes différentes, elles portaient généralement sur la nécessité de compenser les pertes subies par les compagnies aériennes en raison de la pandémie, de garantir qu'elles disposent de suffisamment de liquidités pour continuer à fonctionner et/ou que leur structure financière reste adéquate pendant et après la crise.

59 Nous avons également constaté que, dans aucun des 38 cas examinés, les États membres n'avaient explicitement inclus le remboursement des passagers comme objectif ou condition d'octroi de l'aide, malgré la suggestion de la Commission en ce sens⁴⁴. Cela signifie, en pratique, que les États membres ont laissé la gestion des remboursements des passagers aériens aux mains des seules compagnies aériennes, qui ont utilisé les aides d'État selon leurs propres priorités. Cependant, en assurant la survie des compagnies aériennes, les liquidités octroyées dans le cadre de ces aides ont pu contribuer indirectement au remboursement des passagers (voir point [32\(a\)](#)).

60 Pour ce qui est des mesures d'aides d'État visant à soutenir les organisateurs de voyages à forfait, la situation est différente. Sur les 16 mesures (correspondant à une aide de 2,9 milliards d'euros au total), nous avons constaté que trois cas prévoyaient des mesures générales de maintien de la liquidité. Dans les 13 autres cas, nous avons constaté que:

- pour sept d'entre eux (909 millions d'euros)⁴⁵, l'objectif de garantir un remboursement rapide des voyageurs était explicitement mentionné dans la notification;
- dans trois cas (1,1 milliard d'euros)⁴⁶, l'objectif était de rendre les bons à valoir plus attractifs en proposant une garantie de l'État permettant de protéger leur valeur en cas d'insolvabilité de l'organisateur du voyage;

⁴⁴ Considérant 22 et paragraphe 15 de la recommandation (UE) 2020/648 de la Commission du 13 mai 2020 concernant des bons à valoir destinés aux passagers et voyageurs à titre d'alternative au remboursement des voyages à forfait et des services de transport annulés dans le contexte de la pandémie de COVID-19 (JO L 151 du 14.5.2020, p. 10).

⁴⁵ Bulgarie, Danemark (2 cas), Lituanie, Pays-Bas, Pologne et Suède.

⁴⁶ Chypre, Allemagne et Pays-Bas.

- deux cas⁴⁷ prenaient en compte les frais de rapatriement;
- dans un cas⁴⁸, l'aide était octroyée pour assurer aussi bien le rapatriement des voyageurs que le remboursement des forfaits annulés avant le départ.

61 Cela indique que, dès le départ, 13 des 16 mesures ont particulièrement et clairement tenu compte des droits des voyageurs à forfait. La différence avec les mesures d'aides d'État destinées aux compagnies aériennes résulte de l'obligation de protection en cas d'insolvabilité figurant dans la directive relative aux voyages à forfait et du fait que le remboursement de forfaits annulés a représenté la plus grosse dépense pour les organisateurs de voyages pendant la pandémie de COVID-19.

La Commission a tenté de protéger les droits des passagers aériens, mais ses pouvoirs d'exécution sont limités

62 Dès le début de la crise, la Commission a indiqué que les droits des passagers aériens devaient être respectés et elle a pris un certain nombre de mesures pour qu'ils le soient. L'*annexe V* présente un calendrier et un aperçu de ces initiatives. Nous avons examiné si les différentes actions entreprises par la Commission pendant la crise protégeaient efficacement les droits des passagers aériens. Nous avons également vérifié l'exactitude des informations figurant sur le site Internet «Re-open EU», ainsi que la fiabilité des mises à jour par rapport à des sources nationales officielles pour un échantillon de 10 États membres, à trois moments précis dans le temps (le 1^{er}, le 15 et le 28 février 2021). Enfin, nous avons également analysé la question de l'adéquation du cadre juridique actuel à l'objectif poursuivi en temps de crise.

La Commission a pris des mesures visant à atténuer les effets de la crise pour les passagers aériens

63 Le 1^{er} mars 2020, la Commission a lancé le site Internet dédié à la réaction face au coronavirus, dont une section concerne spécifiquement le transport et les déplacements, et qui contient des fiches d'information⁴⁹ et des liens vers des sites

⁴⁷ Lettonie et Lituanie.

⁴⁸ Autriche.

⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_fr

internet fournissant des informations générales⁵⁰, dont le site «Your Europe»⁵¹. Elle a également adapté ses orientations interprétatives sur les règlements relatifs aux droits des passagers⁵² et publié une note d'information⁵³ relative à la directive sur les voyages à forfait, dans laquelle elle répète que les passagers ont le droit de choisir entre un remboursement (en liquide ou sous forme de bon à valoir) et un réacheminement (qui était souvent impossible). Elle a également précisé que l'offre d'un bon ne pouvait empêcher un passager de faire valoir son droit à un remboursement en liquide et a confirmé que la pandémie de COVID-19 était une «circonstance inévitable et extraordinaire» de nature à exclure le droit à une compensation.

64 Le 17 avril 2020, le Parlement européen a demandé à la Commission de veiller à ce que les orientations interprétatives soient correctement mises en œuvre au regard de l'évolution de la situation en ce qui concerne la COVID-19⁵⁴. Le 29 avril 2020, lors de la vidéoconférence informelle des ministres des transports⁵⁵, plusieurs États membres ont demandé à la Commission de permettre aux compagnies aériennes de déroger temporairement au délai de remboursement des passagers. La Commission a refusé de réduire les droits des passagers aériens, mais a réagi en émettant une recommandation, le 13 mai 2020, pour faire en sorte que les bons soient une alternative attrayante et sûre aux remboursements en espèces et pour encourager les passagers à les accepter. Ce faisant, la Commission visait également à contribuer à atténuer les problèmes de liquidité des compagnies aériennes et des organisateurs de voyages (voir point 38).

⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_fr

⁵¹ <https://europa.eu/youreurope/>

⁵² Communication de la Commission intitulée «Orientations interprétatives relatives aux règlements de l'UE sur les droits des passagers au regard de l'évolution de la situation en ce qui concerne le Covid-19» (C(2020) 1830 final du 18.3.2020).

⁵³ Voir https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf

⁵⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_FR.html

⁵⁵ <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/tte/2020/04/29/>

65 En outre, en juillet 2020, elle a également lancé des procédures d'infraction à l'encontre des États membres qui:

- avaient adopté une législation nationale qui contrevient au règlement (CE) n° 261/2004 (l'Italie et la Grèce)⁵⁶. Ces procédures ont été clôturées depuis, après la mise en conformité de la législation nationale avec le droit de l'UE⁵⁷;
- avaient pris des mesures liées à la COVID qui n'étaient pas conformes à la directive sur les voyages à forfait. Onze États membres étaient concernés⁵⁸. Au moment de l'audit, sept procédures avaient été clôturées, soit parce que les mesures nationales avaient été abrogées/modifiées, soit parce qu'elles avaient expiré et n'avaient pas été renouvelées. La Croatie, la Lituanie et la Slovaquie n'ayant pas modifié leur législation, la Commission est passée à la phase suivante, à savoir des avis motivés. La Bulgarie a reçu une lettre de mise en demeure en raison de l'introduction, en août 2020, de règles nationales contraires à la directive sur les voyages à forfait⁵⁹. Ces quatre procédures étaient toujours en cours au moment de l'audit (Bulgarie, Croatie, Lituanie et Slovaquie).

66 En outre, des activités sont toujours en cours:

- En août 2020, la Commission a lancé une procédure «EU Pilot» pour le règlement (CE) n° 261/2004 en vue d'évaluer l'état d'avancement de l'application des droits des passagers dans tous les États membres. Il s'agit d'un mécanisme de dialogue informel entre la Commission et l'État membre concerné sur des questions relatives à un éventuel non-respect du droit de l'UE. «EU Pilot» sert de première étape pour tenter de clarifier ou de résoudre les problèmes de manière à éviter, dans la mesure du possible, l'engagement de procédures en manquement.

⁵⁶ Voir https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/INF_20_1212

⁵⁷ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=fr

⁵⁸ Outre la Grèce et l'Italie, cela concerne la Bulgarie, la Tchéquie, Chypre, la France, la Croatie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal et la Slovaquie. Voir https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/INF_20_1687

⁵⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_20_1687

- Depuis mai 2020, la Commission est aussi régulièrement en contact avec les autorités chargées de la coopération en matière de protection des consommateurs, qui surveillent l'application des droits des passagers aériens. En février 2021, la Commission a lancé, conjointement avec le réseau CPC, une enquête coordonnée auprès de 16 compagnies aériennes opérant dans l'UE sur leurs pratiques en matière d'annulation, la façon dont elles informaient les passagers de leurs droits et la gestion des demandes de remboursement.
- Le 17 mars 2021, la Commission a proposé un projet de règlement visant à mettre en place un «certificat vert numérique». Le 20 mai 2021, les législateurs se sont mis d'accord sur un texte établissant un «certificat numérique COVID de l'UE» pour faciliter la libre circulation. Ce certificat permettra de justifier d'une vaccination, d'un test de dépistage négatif ou d'une immunité à la suite d'une infection.

67 Se projetant au-delà de la pandémie actuelle de COVID-19, la Commission a déjà présenté des propositions sur la manière de renforcer la résilience de l'UE face à de graves perturbations des déplacements:

- le nouvel agenda du consommateur⁶⁰, présenté en novembre 2020, met en avant les priorités et les actions clés pour les cinq prochaines années. Dans ce cadre, la Commission analysera, à la lumière des récentes crises, dans quelle mesure la directive relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées reste valable, en s'appuyant sur un rapport de 2021 sur son application⁶¹; par ailleurs, elle soutiendra et facilitera la coopération entre le réseau CPC et d'autres réseaux et parties prenantes;
- la stratégie de mobilité durable et intelligente⁶², déployée en décembre 2020, vise à réexaminer le cadre réglementaire des droits des passagers et à étudier les possibilités de mettre en place des systèmes de protection financière de nature à garantir qu'il y ait suffisamment de liquidités pour rembourser les passagers et, si nécessaire, les rapatrier, même en temps de crise. Par ailleurs, la Commission

⁶⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Nouvel agenda du consommateur visant à renforcer la résilience des consommateurs en vue d'une reprise durable» (COM(2020) 696 final du 13.11.2020); https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_2069

⁶¹ Document COM(2021) 90 final du 26.2.2021.

⁶² Communication de la Commission intitulée «Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir» (COM(2020) 789 final du 9.12.2020), points 91 et 92.

compte réviser le règlement sur les services aériens et préparer des plans d'urgence en cas de crise pour le secteur des transports. Elle a également pour objectif de mieux protéger les droits des passagers de l'UE, de les rendre plus clairs tant pour ceux-ci que pour les transporteurs, de proposer une assistance adéquate, un remboursement et éventuellement une indemnisation en cas de perturbations, ainsi que de prévoir des sanctions appropriées si les règles ne sont pas correctement appliquées.

La Commission a fourni aux voyageurs des informations relatives à la situation sur le terrain

68 En juin 2020, la Commission a lancé le site «Re-open EU»⁶³, qui fournit aux voyageurs une vue d'ensemble de la situation en matière de santé publique dans les pays européens, des informations sur les déplacements ainsi que sur les applications de recherche des contacts et d'alerte. Le site internet utilise des données sur les restrictions de déplacement provenant du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) et des États membres, avec pour objectif d'aider les citoyens à planifier leurs voyages. Depuis janvier 2021, le site avait enregistré 9 millions de visites.

69 Nous avons constaté que cet outil représentait une aide précieuse pour les utilisateurs potentiels de tous les moyens de transport, fournissant des informations utiles, présentées dans un format harmonisé, sur les exigences en matière de tests avant le départ, sur les obligations de mise en quarantaine à l'arrivée et sur toute règle applicable aux voyageurs qui ne font que transiter par un État membre.

70 Le site a régulièrement fait l'objet d'ajustements et d'améliorations depuis son lancement. Il est toutefois largement tributaire de la communication, par les États membres, d'informations exactes et en temps utile. La Commission a elle-même signalé que des informations incomplètes ou fournies tardivement en réduiraient l'utilité⁶⁴. Notre analyse l'a confirmé. En effet, le site internet:

- n'était pas à jour sur les restrictions en vigueur dans deux des dix États membres examinés (la Belgique et le Luxembourg);

⁶³ <https://reopen.europa.eu/fr>

⁶⁴ Communication de la Commission sur les mesures supplémentaires en réaction à la COVID-19 (COM(2020) 687 final).

- n'indiquait pas toujours les restrictions déjà adoptées par les États membres, mais qui devaient entrer en vigueur à une date ultérieure;
- contenait parfois des informations incomplètes (âge minimum pour le dépistage, déclaration préalable au voyage) ou incohérentes (selon les sections du site Internet, les obligations de dépistage n'étaient pas les mêmes).

Le cadre juridique actuel relatif à la protection des droits des passagers aériens est incomplet et ne résiste pas aux crises

71 Notre analyse a fait apparaître que:

- ni le règlement (CE)° 261/2004 ni la directive sur les voyages à forfait ne prévoient que la Commission supervise l'application des droits individuels des passagers aériens. La Commission a proposé des instruments pour une meilleure application des droits des passagers dans le règlement (CE) n° 261/2004 en 2013, ce qui avait donné lieu à une recommandation de la Cour dans le rapport spécial de 2018 (voir [encadré 1](#) et point [13](#)). Cette proposition de 2013 était également une réaction aux problèmes rencontrés par l'aviation après l'éruption du volcan islandais et la formation consécutive d'un nuage de cendres en 2010. Elle comprenait des solutions qui auraient pu aider à mieux faire respecter les droits des passagers en temps de crise, telles qu'une amélioration des procédures de gestion des plaintes et un renforcement de l'application, du suivi et des sanctions afin de garantir les droits des passagers.

Le Parlement européen a invité la Commission à évaluer et, si nécessaire, à réviser la directive relative aux voyages à forfait et à débloquer les négociations au sein du Conseil sur la révision du règlement (CE) n° 261/2004 afin de tenir compte des effets de la récente crise, de prévenir les futures situations d'insécurité juridique et de garantir la protection des droits des consommateurs⁶⁵.

- La législation ne prévoit pas de garantie contre l'insolvabilité pour les passagers ayant réservé un vol sec en cas d'annulation de celui-ci (contrairement à la directive sur les voyages à forfait, qui comprend des garanties de remboursement en cas d'insolvabilité des organisateurs de voyage). En 2014, le Parlement européen avait suggéré qu'une telle garantie soit également instaurée pour les

⁶⁵ Résolution du Parlement européen du 25 mars 2021 sur le thème «Mettre en place une stratégie de l'Union pour un tourisme durable» (2020/2038(INI)), point 66.

passagers ayant réservé un vol sec. En 2020 et 2021⁶⁶, le Parlement a demandé à la Commission d'étudier la possibilité de mettre en place, en s'appuyant sur l'expérience acquise dans le contexte de la crise de la COVID-19 et les systèmes similaires existant dans les États membres, un système de garantie de l'UE pour les voyages afin d'assurer aux entreprises une liquidité financière dans l'optique de garantir les remboursements aux voyageurs ainsi que la couverture des frais de rapatriement, outre une juste indemnisation des dommages éventuels en cas de faillite.

- Il n'existe aucune protection financière pour les bons à valoir qui, lorsqu'un réacheminement est impossible, sont en fin de compte un report temporaire du remboursement en faveur du passager (sauf dans le cas des voyages à forfait pour lesquels trois États membres ont explicitement garanti les bons dans le cadre des aides d'État (voir point 60)).
- Le règlement (CE) n° 261/2004 ne comporte aucune disposition particulière sur la manière dont les passagers peuvent faire valoir leurs droits en cas d'intervention d'un intermédiaire (voir points 33 à 36). Plusieurs affaires ont ainsi été portées devant la Cour de justice de l'Union européenne.

72 Nous avons également constaté que le cadre juridique relatif aux voyages à forfait n'était pas parfaitement adapté pour résister aux crises. La directive relative aux voyages à forfait⁶⁷ dispose que les États membres veillent à ce que les organisateurs établis sur leur territoire fournissent une garantie pour le remboursement de tous les paiements effectués par les voyageurs ou en leur nom dans la mesure où les services concernés ne sont pas exécutés en raison de l'insolvabilité des organisateurs. Cette garantie devrait couvrir les «coûts raisonnablement prévisibles».

⁶⁶ Résolution du Parlement européen du 25 mars 2021 sur le thème «Mettre en place une stratégie de l'Union pour un tourisme durable» (2020/2038(INI)), point 67.

⁶⁷ Article 17, paragraphes 1 et 2, de la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil (JO L 326 du 11.12.2015, p. 1).

73 La Commission a indiqué⁶⁸ que:

- certaines banques ne fournissaient plus de garanties aux organisateurs et en outre, certaines des compagnies d'assurances, déjà relativement peu nombreuses, offrant une protection contre l'insolvabilité se retiraient du marché (par exemple, en Autriche et en Belgique). Il est donc important de trouver un système solide qui protège efficacement les voyageurs contre le risque d'insolvabilité. Les idées avancées pour remédier à diverses difficultés comprennent le recours à plusieurs fournisseurs de garantie pour un même organisateur ou la création d'un fonds de garantie paneuropéen constituant une sorte de réassurance pour les garants de premier rang;
- les risques liés aux pandémies sont souvent exclus des polices d'assurance, en particulier de l'assurance «annulation voyage»⁶⁹. Cela limite la possibilité pour les voyageurs de s'assurer contre d'éventuelles pertes dues à l'annulation d'un voyage en raison d'une pandémie.

74 Il existe donc une insécurité juridique pour les passagers d'un vol acheté dans le cadre d'un voyage à forfait quant à la question de savoir si, pour ce qui est des demandes de remboursement ou des bons à valoir, les systèmes nationaux de garantie contre l'insolvabilité leur offrent une couverture totale en cas de pandémie telle que celle de la COVID-19. Cela tient au fait que ces systèmes sont de natures très différentes et que l'interprétation qui en est donnée varie d'un État membre à l'autre.

⁶⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées (COM(2021) 90 final du 26.2.2021, points 4.2.2 et 5.2.6.

⁶⁹ Voir <https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus>

Conclusions et recommandations

75 Notre audit a montré que, globalement, les droits essentiels des passagers n'ont pas été garantis pendant cette crise sans précédent, notamment au début de la pandémie de COVID-19. Les remboursements des vols annulés ont été suspendus et les passagers ont été victimes de différences de traitement au sein de l'UE.

Parallèlement, les États membres ont accordé des aides d'État d'un montant sans précédent aux compagnies aériennes et aux organisateurs de voyages à forfait. Mais alors que pour les organisateurs de voyages, la plupart d'entre eux ont lié ces aides au droit des passagers à un remboursement, ils n'ont jamais pris de décision en ce sens pour les compagnies aériennes. Pourtant, la Commission avait clairement indiqué que les règles relatives aux aides d'État leur permettaient d'établir ce lien. La Commission s'est efforcée de garantir les droits des passagers aériens et a pris des mesures pour atténuer les effets de la crise pour les voyageurs, mais le cadre juridique est tel que la Commission ne disposait que d'un pouvoir limité pour faire en sorte que les États membres appliquent ces droits.

76 La crise de la COVID-19 a mis en lumière la mauvaise information des passagers aériens quant à leurs droits, avec le risque pour eux de perdre de l'argent qu'ils étaient en droit de recouvrer. La crise a également aggravé les insuffisances dont nous avons fait état en 2018 concernant l'application, par les États membres, des droits des passagers aériens. Durant les premiers mois de la crise, de nombreux passagers n'ont pas été remboursés et beaucoup n'ont pas eu d'autre choix que d'accepter des bons à valoir. Plusieurs compagnies aériennes ont commencé à rembourser les passagers en juin 2020, mais avec des retards importants. Cependant, la garantie d'un remboursement pour les passagers est toujours limitée, aussi bien lorsque des intermédiaires (par exemple des agences de voyage) sont parties prenantes que quand des bons à valoir leur sont imposés. En outre, la plupart des billets et bons des passagers ne sont pas garantis en cas d'insolvabilité de la compagnie aérienne. En matière de respect des droits des passagers aériens, un des problèmes majeurs est que, faute d'exigences en matière de rapports il n'existe pas de vue d'ensemble de la situation, par exemple en ce qui concerne le nombre de passagers demandant un remboursement ou le nombre de cas non résolus dans les délais légaux dans l'ensemble de l'UE (points [19](#) à [43](#)).

Recommandation n° 1 – Mieux protéger les droits des passagers aériens et améliorer l'information en la matière

La Commission devrait:

- a) prendre des mesures, par exemple en élaborant des orientations et en utilisant les réseaux sociaux, et, le cas échéant, présenter des propositions législatives pour que les passagers soient mieux informés de leurs droits, y compris au cours des périodes de fortes perturbations des déplacements;
- b) prendre des mesures et, le cas échéant, présenter des propositions législatives pour que les ONA se montrent plus proactives dans leur suivi, en faisant par exemple obligation aux transporteurs de communiquer des informations ou en habilitant les ONA à procéder à des inspections pour vérifier si les compagnies aériennes informent les passagers de leurs droits en temps utile et de façon précise et exhaustive;
- c) prendre des mesures et, le cas échéant, présenter des propositions législatives visant à donner aux passagers la possibilité de soumettre leurs demandes de remboursement aux compagnies aériennes à l'aide d'un formulaire normalisé à l'échelle de l'UE, à l'instar de ce qui a été adopté pour le transport ferroviaire;
- d) prendre des mesures et, le cas échéant, présenter des propositions législatives visant à garantir que les passagers soient remboursés dans les délais légaux de sept ou 14 jours, même en temps de crise. Ces mesures pourraient consister à:
 - limiter la possibilité, pour les compagnies aériennes et les organisateurs de voyages, d'exiger le paiement d'un acompte au moment de la réservation, de manière à réduire le nombre de cas où le remboursement des passagers est nécessaire;
 - indiquer clairement que la protection contre l'insolvabilité prévue dans la directive sur les voyages à forfait couvre également les demandes de remboursement et les bons à valoir, et étendre cette protection, y compris les frais de rapatriement, en l'intégrant dans le règlement (CE) n° 261/2004;
 - créer des fonds de garantie pour les annulations de vols et de forfaits comprenant des vols, ainsi qu'autoriser les compagnies aériennes et les organisateurs à y faire appel pour rembourser et, si nécessaire, rapatrier les passagers en temps de crise;

- faire en sorte que chaque compagnie aérienne mette en réserve un pourcentage déterminé de l'acompte payé pour le billet («fonds cantonnés») afin de pouvoir faire face aux demandes de remboursement des voyageurs;
- e) prendre des mesures et, le cas échéant, présenter des propositions législatives visant à atténuer le risque d'une crise de liquidités ou d'insolvabilité des transporteurs en révisant les règles relatives à la capacité financière des compagnies aériennes.

Quand? Avant fin 2022.

77 Les mesures nationales visant à lutter contre la pandémie, telles que les quarantaines ou les interdictions unilatérales de voyager ont contribué à l'effondrement du transport aérien, entraînant une importante et soudaine pénurie de liquidités pour les compagnies aériennes et les organisateurs de voyages à forfait. La pandémie de COVID-19 a montré que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ne comportait aucune disposition permettant à la Commission d'assurer efficacement la coordination des mesures nationales. En outre, la Commission n'est pas compétente pour imposer des conditions aux bénéficiaires d'une aide d'État, sauf lorsqu'elles sont nécessaires pour atténuer les distorsions de concurrence causées par les mesures nationales. Ces dispositions ne s'appliquent pas au domaine des droits des passagers.

78 L'encadrement temporaire des aides d'État mis en place par la Commission a permis d'en faciliter l'octroi pour des montants sans précédent en faveur des compagnies aériennes. Alors que les États membres étaient tenus de veiller à ce que certains bénéficiaires d'aides d'État fassent rapport à la Commission sur la façon dont ils avaient utilisé ces aides pour soutenir les objectifs politiques de l'UE liés au pacte vert et à la transition numérique, il n'y avait aucune obligation de cette nature concernant le remboursement des passagers aériens. Les États membres ont accordé des aides d'État aux compagnies aériennes et aux organisateurs de voyages pour un montant total de 34,7 milliards d'euros. Toutefois, pour les compagnies aériennes, les États membres n'ont pas lié ces aides d'État au droit des passagers à un remboursement, alors que la Commission avait clairement indiqué qu'ils pouvaient le faire. C'est l'une des raisons pour lesquelles les compagnies aériennes se sont comportées différemment en matière de remboursement, y compris concernant les délais (points [44](#) à [61](#)).

Recommandation n° 2 – Renforcer la coordination des mesures nationales et lier le versement des aides d'État en faveur des compagnies aériennes au remboursement des passagers

La Commission devrait:

- a) réfléchir, avec les États membres, aux moyens d'améliorer la coordination entre eux et de communiquer rapidement les informations sur les mesures nationales lourdes de conséquences pour les compagnies aériennes, telles que les quarantaines ou les interdictions unilatérales de déplacement;
- b) prendre des mesures supplémentaires pour rappeler aux États membres que les compagnies aériennes peuvent également utiliser les aides d'État qui leur ont été octroyées pour couvrir le remboursement des passagers; Elle pourrait, par exemple, adresser une communication spécifique ou une note aux États membres.

Quand? Avant fin 2021.

79 Les possibilités d'action de la Commission en temps de crise sont limitées par le cadre juridique applicable en matière de droits des passagers aériens. Pendant la pandémie, la Commission a pris des mesures pour garantir les droits des passagers aériens et pour atténuer les effets de la crise. Le site Internet de la Commission «Re-open Eu» contient, pour les voyageurs potentiels, de précieuses informations relatives à tous les moyens de transport, mais est tributaire des informations fournies par les États membres et n'est pas toujours à jour. Le cadre juridique régissant actuellement les droits des passagers aériens donne peu de pouvoirs à la Commission pour les faire appliquer. Des propositions qui pourraient contribuer à remédier à cette situation avaient été présentées en 2013, mais jusqu'à présent, le Conseil n'a pas arrêté sa position à ce sujet (points [62](#) à [74](#)).

Recommandation n° 3 – Améliorer les outils et la législation visant à garantir les droits des passagers aériens

La Commission devrait:

- a) prendre des mesures afin que les États membres fournissent en temps utile des informations fiables aux passagers potentiels sur le portail «Re-open EU», concernant par exemple l'application ou la levée futures de restrictions en matière de déplacements;

- b) prendre des mesures et, le cas échéant, formuler des propositions législatives pour:
 - faire en sorte de recevoir des rapports des ONA pour pouvoir effectuer un suivi de la situation en matière d'application des droits des passagers aériens de manière régulière et, si nécessaire, ponctuelle aussi, par exemple en temps de crise;
 - doter les ONA des moyens nécessaires pour faire appliquer les droits des passagers aériens;
 - clarifier les rôles et les responsabilités en matière de remboursement des billets dès lors que des intermédiaires sont impliqués;
- c) vérifier que les États membres garantissent que les autorités CPC chargées de l'application des droits des passagers et des voyages disposent des pouvoirs nécessaires en matière d'investigation et de contrôle tels que les prévoit la législation CPC et qu'ils en font bon usage.

Quand? Avant fin 2022.

80 Au cours de notre audit, nous avons rencontré des cas similaires dans lesquels des bons à valoir avaient été utilisés pour des croisières et le transport ferroviaire à grande vitesse.

Recommandation n° 4 – Application à d'autres moyens de transport

La Commission devrait examiner si les recommandations figurant dans le présent rapport pourraient être pertinentes pour d'autres moyens de transport.

Quand? Avant fin 2022.

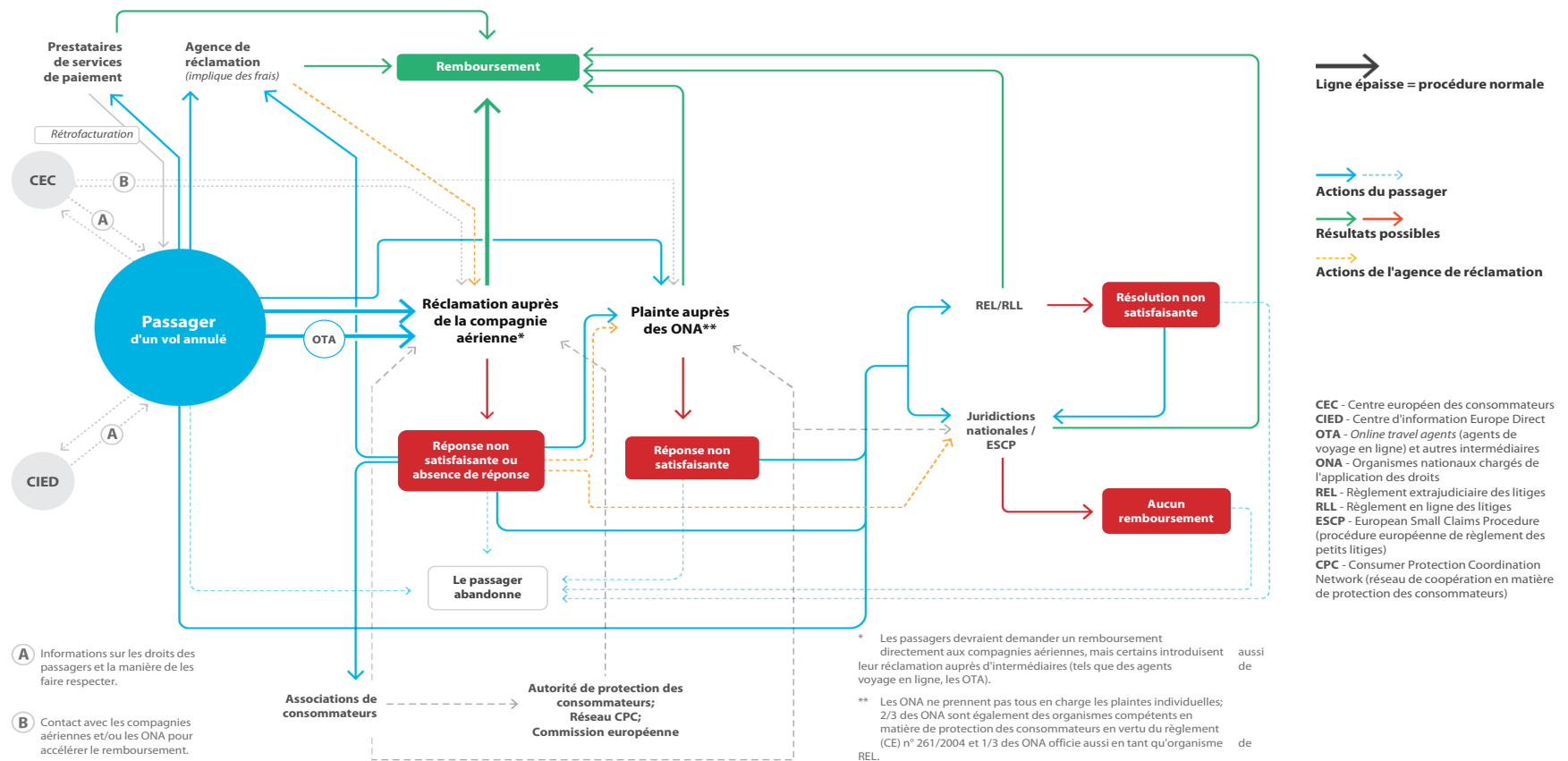
Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M^{me} Iliana Ivanova, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 9 juin 2021.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

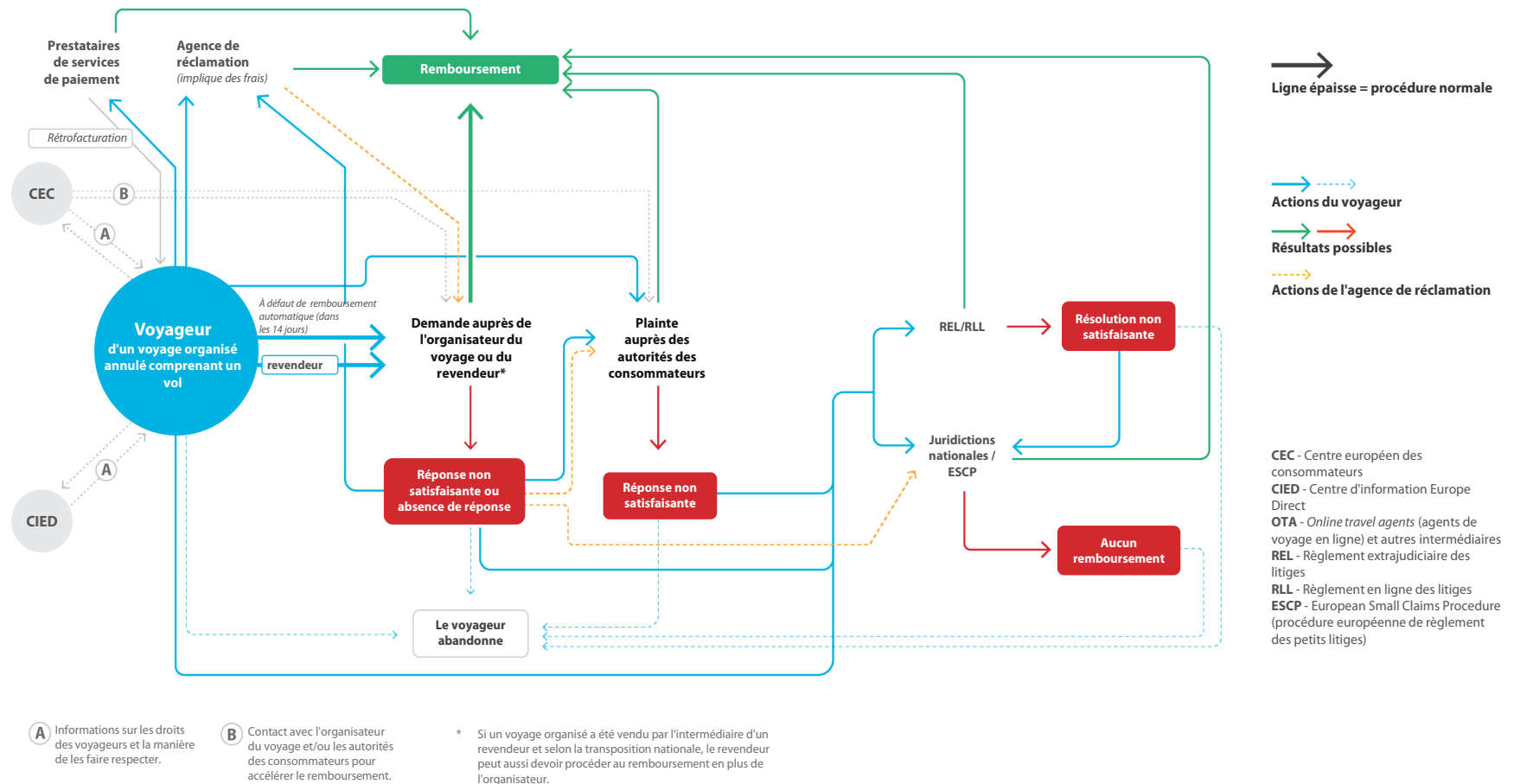
Annexes

Annexe I – Régime de remboursement pour les passagers ayant réservé un vol sec



Source: Cour des comptes européenne.

Annexe II – Régime de remboursement pour les voyageurs à forfait



Source: Cour des comptes européenne.

Annexe III – Liste des décisions en matière d'aides d'État visant à soutenir les compagnies aériennes

Dossier n°	Mesure	État membre	Date de la décision	Budget (millions d'euros)
SA.55 373	COVID-19: Indemnisation du préjudice subi par Croatia Airlines	HR	30.11.2020	11,70
SA.56 765	COVID-19: Moratoire sur le paiement de taxes aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien	FR	31.3.2020	29,90
SA.56 795	Indemnisation du préjudice subi par Scandinavian Airlines du fait de la pandémie de COVID-19	DK	15.4.2020	137,00
SA.56 809	COVID-19: Garantie de l'État sur un prêt à Finnair	FI	18.5.2020	540,00
SA.56 810	COVID-19: Aide en faveur de TAROM	RO	2.10.2020	19,33
SA.56 812	COVID-19: Régime de garanties de prêts aux compagnies aériennes	SE	11.4.2020	455,00
SA.56 867	Compensation à Condor Flugdienst GmbH pour le préjudice causé par la flambée de COVID 19	DE	26.4.2020	550,00
SA.56 943	COVID-19: Recapitalisation d'Air Baltic	LV	3.7.2020	250,00
SA.57 026	COVID-19: Aide en faveur de Blue Air	RO	20.8.2020	62,13
SA.57 061	Indemnisation du préjudice subi par Scandinavian Airlines du fait de la pandémie de COVID-19	SE	24.4.2020	137,00

Dossier n°	Mesure	État membre	Date de la décision	Budget (millions d'euros)
SA.57 082	COVID-19: Garantie et prêt d'actionnaire au bénéfice d'Air France	FR	4.5.2020	7 000,00
SA.57 116	COVID-19: Garantie de l'État à un prêt et prêt de l'État à KLM	NL	13.7.2020	3 400,00
SA.57 153	COVID-19: Aide octroyée à la compagnie Lufthansa	DE	25.6.2020	6 000,00
SA.57 369	COVID 19: Aide de l'État portugais en faveur de la compagnie TAP	PT	10.6.2020	1 200,00
SA.57 410	COVID-19: Recapitalisation de Finnair	FI	9.6.2020	286,00
SA.57 539	COVID-19: Aide en faveur d'Austrian Airlines	AT	6.7.2020	150,00
SA.57 543	COVID-19: Recapitalisation de SAS AB	DK	17.8.2020	583,00
SA.57 544	COVID-19: Aide en faveur de Brussels Airlines	BE	21.8.2020	290,00
SA.57 586	COVID-19: Recapitalisation de Nordica et prêt bonifié à la compagnie	EST	11.8.2020	30,00
SA.57 691	COVID-19: Mesures d'incitation à l'intention des compagnies aériennes	CY	1.7.2020	6,30
SA.57 817	COVID-19: Régime de soutien en faveur des compagnies aériennes de l'aéroport d'Oradea	RO	27.7.2020	1,00
SA.58 101	COVID 19: Aide de l'État portugais en faveur du groupe SATA – prêt de sauvetage	PT	18.8.2020	133,00

Dossier n°	Mesure	État membre	Date de la décision	Budget (millions d'euros)
SA.58 114	COVID-19: Aide octroyée à la compagnie Alitalia	IT	4.9.2020	199,45
SA.58 125	Corsair – Indemnisation du préjudice subi du fait de la pandémie de COVID-19	FR	11.12.2020	30,20
SA.58 157	COVID-19: Aide en faveur des aéroports danois et des compagnies aériennes ayant le Danemark pour point de départ ou d'arrivée	DK	3.9.2020	20,00
SA.58 342	COVID-19: Recapitalisation de SAS AB	SE	17.8.2020	486,00
SA.58 463	Aide à la restructuration de Corsair	FR	11.12.2020	106,70
SA.59 029	COVID-19: Régime de compensation pour les compagnies aériennes détenant une licence d'exploitation italienne	IT	22.12.2020	130,00
SA.59 124	COVID-19: Rétablissement de la connectivité aérienne de la Slovénie	SLO	16.11.2020	5,00
SA.59 158	COVID-19: Aide octroyée à la compagnie LOT	PL	22.12.2020	650,00
SA.59 188	COVID-19: Aide octroyée à la compagnie Alitalia	IT	29.12.2020	73,02
SA.59 370	COVID-19: Mesure fondée sur la section 3.1 de l'encadrement temporaire et visant à soutenir les compagnies aériennes détenant un certificat de transporteur aérien danois	DK	27.11.2020	6,00

Dossier n°	Mesure	État membre	Date de la décision	Budget (millions d'euros)
SA.59 378	Aide à caractère social en faveur des passagers des vols intérieurs au départ et à destination de Bornholm et Sønderborg	DK	30.11.2020	1,30
SA.59 462	COVID-19: Indemnisation du préjudice subi par la compagnie Aegean Airlines	GR	23.12.2020	120,00
SA.59 812	COVID-19: Recapitalisation de TUI	DE	4.1.2021	1 250,00
SA.59 913	COVID-19: Recapitalisation d'Air France et de la holding Air France – KLM	FR	5.4.2021	1 000,00
SA.60 113	Finlande – Aide COVID-19 octroyée à la compagnie Finnair	FI	12.3.2021	351,38
SA.61 676	Italie – COVID-19: Aide octroyée à la compagnie Alitalia	IT	26.3.2021	24,70
Montant total (en millions d'euros)				25 725,11
Nombre total de mesures				38

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission européenne.

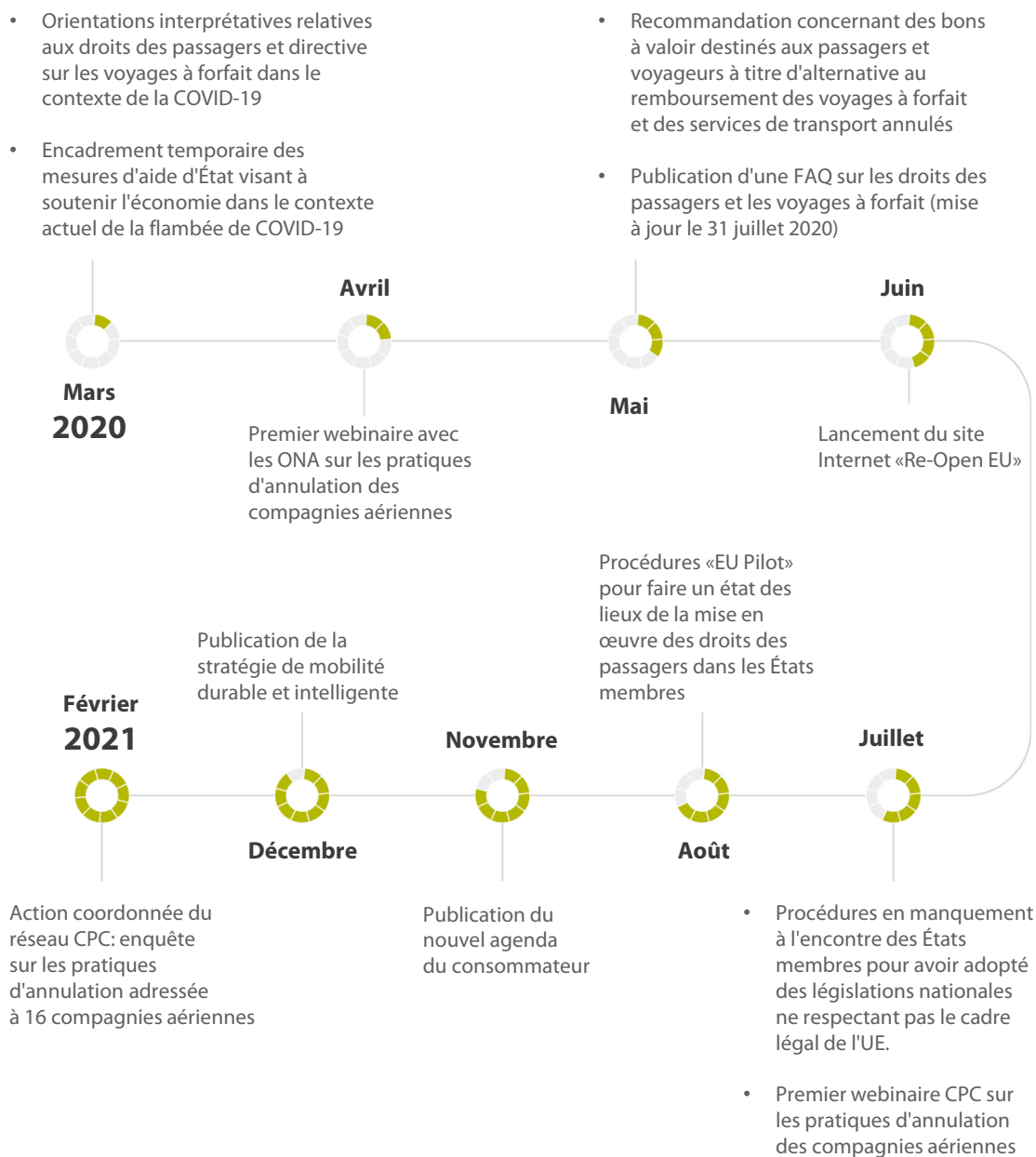
Annexe IV – Liste des décisions en matière d'aides d'État visant à soutenir les organisateurs de voyages à forfait

Dossier n°	Mesure	État membre	Date de la décision	Budget (millions d'euros)
SA.56 856	COVID-19: Prêt d'État en faveur du fonds danois de garantie des voyages	DK	2.4.2020	201,00
SA.57 352	COVID-19: Mécanisme d'indemnisation des voyageurs pour les pertes liées aux annulations	DK	29.5.2020	97,00
SA.57 423	COVID-19: Subventions en faveur des professionnels du tourisme	LV	29.5.2020	0,80
SA.57 665	COVID-19: Garanties et prêts lituaniens en faveur des voyageurs et des prestataires de services de restauration et d'hébergement	LT	25.6.2020	50,00
SA.57 741	COVID-19: Aide sous forme de garantie des bons émis pour les voyages à forfait	DE	31.7.2020	840,00
SA.57 985	COVID-19: Prêt d'État en faveur des fonds de garantie des voyages	NL	28.7.2020	165,00
SA.58 050	COVID-19: Aide d'État en faveur des voyageurs	BG	24.7.2020	28,10
SA.58 102	COVID-19: Soutien aux voyageurs	PL	21.9.2020	68,06
SA.58 476	COVID-19: Subventions octroyées aux voyageurs pour le rapatriement des voyageurs	LT	11.9.2020	1,00

Dossier n°	Mesure	État membre	Date de la décision	Budget (millions d'euros)
SA.59 639	COVID-19: Régime d'aide en faveur des agences de voyage et des voyagistes	SE	28.1.2021	66,90
SA.59 668	COVID-19: Aide sous forme de garanties pour les notes de crédit émises en faveur des consommateurs et des organisateurs de voyages à forfait	CY	12.1.2021	86,60
SA.59 755	COVID-19: Aide en faveur des voyagistes et des agences de voyage	IT	4.12.2020	625,00
SA.59 990	COVID-19: Régime d'aides d'État en faveur des voyagistes et des agents de voyage	BG	18.12.2020	26,00
SA.60 280	COVID-19: Soutien aux voyagistes	CZ	19.3.2021	2,90
SA.60 521	COVID-19: Garantie d'État destinée aux organisateurs de voyages à forfait et aux professionnels facilitant des prestations de voyage liées	AT	4.2.2021	300,00
SA.62 271	COVID-19: Facilité de crédit pour les bons SGR	NL	30.3.2021	400,00
Montant total (en millions d'euros)				2 958,36
Nombre total de mesures				16

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission européenne.

Annexe V – Mesures de la Commission visant à atténuer les effets de la crise pour les passagers aériens: calendrier



- Note:**
- Pour une vue plus détaillée des mesures prises par la Commission: voir la liste des mesures sur le site internet de la Commission consacré à la réaction à la crise du coronavirus [Chronologie de l'action de l'UE | Commission européenne \(europa.eu\)](#).
 - Pour les mesures du Conseil: voir [Pandémie de coronavirus COVID-19: la réaction de l'UE - Conseil \(europa.eu\)](#).
 - Pour les mesures du Parlement européen: voir [Réponse de l'UE face au coronavirus | Actualité | Parlement européen \(europa.eu\)](#)

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par la Commission européenne.

Glossaire

Association de compagnies aériennes: association professionnelle, telle que l'IATA, représentant les compagnies de transport aérien.

Centre d'information Europe Direct (CIED): points de contact chargés de répondre aux questions générales des citoyens au sujet de l'Union européenne. Ils fournissent des conseils généraux aux consommateurs, mais n'interviennent pas auprès des commerçants ou des États membres.

Coopération dans le domaine de la protection des consommateurs: coopération entre les autorités nationales de deux pays ou plus afin de traiter les infractions aux règles de protection des consommateurs lorsque le commerçant et le consommateur ne sont pas établis dans un même pays.

Organisme de protection des consommateurs: organisme public ou privé désigné par un État membre pour fournir gratuitement aux consommateurs une aide et des conseils concernant leurs droits en matière d'achats.

Organisme national chargé de l'application: autorité d'un État membre établie pour veiller au respect des règles de l'UE relatives aux droits des passagers.

Prestations de voyage liées: réservation d'un voyage pour lequel, par exemple, le professionnel fournit un service et facilite la réservation d'au moins un service supplémentaire pour le même voyage ou séjour, dans les 24 heures, auprès d'autres professionnels dans le cadre de contrats distincts.

Réseau des centres européens des consommateurs (réseau CEC): réseau mis en place par la Commission en 2005 pour renforcer la confiance des consommateurs dans le marché intérieur. Il aide les consommateurs de toute l'UE en les informant de leurs droits lorsqu'ils achètent des biens et des services dans un autre pays de l'Union, en les conseillant sur les problèmes éventuellement rencontrés, en les aidant s'ils souhaitent déposer une réclamation, ainsi qu'en travaillant avec les législateurs et les organismes chargés de l'application pour promouvoir et protéger les intérêts des consommateurs. Le réseau comprend 30 centres (un dans chaque État membre ainsi qu'en Islande, en Norvège et au Royaume-Uni) hébergés par l'autorité nationale chargée de la protection des consommateurs ou une association de consommateurs.

Voyages à forfait: voyage ou séjour pour lequel au moins deux prestations (transport, hébergement, etc.) sont combinées, qui satisfont à certains critères, comme faire l'objet d'un seul et même contrat, ou être vendues à un prix total ou tout compris.

Abréviations, sigles et acronymes

CPC: Coopération en matière de protection des consommateurs

DG COMP: Direction générale de la concurrence

DG JUST: Direction générale de la justice et des consommateurs

DG MOVE: Direction générale de la mobilité et des transports

ONA: Organisme national chargé de l'application

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=58 696>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=58 696>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par M^{me} Iliana Ivanova, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M^{me} Annemie Turtelboom, Membre de la Cour, assistée de: M^{me} Florence Fornaroli, cheffe de cabinet; M. Cecil Ishik, attaché de cabinet; M. Pietro Puricella, manager principal; M. Luc T'Joel, chef de mission; M. René Reiterer et M^{me} Sabine Maur-Helmes, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par M. James Verity.



Annemie Turtelboom



Florence Fornaroli



Celil Ishik



Pietro Puricella



Luc T'Joel



René Reiterer



Sabine Maur-Helmes



James Verity

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2021.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur:

Photo au point 9: © Getty Images / Vertigo3d.

Photo au point 45: © Getty Images / Patrick Foto.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-6358-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/86402	QJ-AB-21-015-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-6361-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/421876	QJ-AB-21-015-FR-Q

Nous avons analysé la façon dont la Commission protégeait les droits des passagers aériens dans l'UE pendant la crise de COVID-19.

Nous avons constaté que les passagers aériens n'ont pas été pleinement informés de leurs droits durant cette période. Durant la phase initiale de la crise, de nombreux passagers n'ont pas été remboursés ou n'ont pas eu d'autre choix que d'accepter des bons à valoir. Les compagnies aériennes ont commencé à rembourser les passagers en juin 2020, mais avec des retards importants. Les États membres n'ont pas lié les aides d'État au droit des passagers à un remboursement, alors que la Commission avait clairement indiqué qu'ils pouvaient le faire. La Commission est intervenue pour garantir les droits des passagers aériens et a pris des mesures pour atténuer les effets de la crise, malgré les limites du cadre juridique existant. À cet égard, des propositions susceptibles de contribuer à remédier à cette situation, avaient été présentées en 2013, mais jusqu'à présent, le Conseil n'a pas arrêté sa position.

Nous recommandons à la Commission de mieux protéger les droits des passagers aériens et de les informer davantage à leur sujet, de renforcer la coordination des mesures nationales et de lier plus étroitement le versement des aides d'État en faveur des compagnies aériennes au remboursement des passagers, ainsi que d'améliorer les instruments et la législation visant à garantir les droits des passagers aériens.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors