



Bruxelles, le 24.5.2016
COM(2016) 274 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport sur l'application du règlement (UE) n° 1177/2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

Le règlement (UE) n° 1177/2010¹ (ci-après le «règlement»), qui vise à assurer la protection de base des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure au moyen de services de transport de passagers ou de croisières, est applicable depuis le 18 décembre 2012.

La Commission soumet le présent rapport au titre de l'article 29 du règlement, qui dispose que la Commission doit faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement et les effets du règlement et, le cas échéant, assortir ledit rapport de propositions législatives destinées à mettre en œuvre le règlement de manière plus détaillée ou à le modifier.

Le rapport se fonde en partie sur les données quantitatives et qualitatives des rapports des autorités nationales sur l'application du règlement² en 2013-2014 et sur la consultation des parties prenantes représentant les passagers et le secteur au niveau européen³.

1.2 Importance et particularités des secteurs européens du transport de passagers par mer et par voie de navigation intérieure

Le transport maritime représente presque la totalité du marché de transport de passagers par bateau dans l'Union européenne. Le transport par voie de navigation intérieure représente moins de 1 % du marché⁴.

Le règlement distingue les services commerciaux de transport de passagers et les croisières et fait apparaître leurs caractéristiques différentes dans la portée différente des droits qu'il garantit aux passagers:

- les *services commerciaux de transport de passagers* sont des services de transport de passagers assurés entre des ports selon un horaire publié. Ils représentent 96,5 % du marché du transport maritime de passagers: 193 millions de passagers ont utilisé des transbordeurs maritimes et d'autres services de transport maritime de ligne réguliers en

¹ 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).

² L'article 26 du règlement dispose que les autorités nationales désignées par les États membres publient, au plus tard le 1^{er} juin 2015 et tous les deux ans à partir de cette date, un rapport concernant leurs activités des deux années civiles précédentes en matière d'application du règlement. Les rapports sont consultables sur les pages d'accueil des sites internet des autorités nationales désignées.

³ La Commission a invité les organisations représentant les passagers (notamment les passagers souffrant de handicaps), les armateurs, les ports et les organisateurs de croisières de l'Union à communiquer par écrit leurs observations sur le fonctionnement du règlement et à participer à une réunion des parties prenantes à Bruxelles le 14 décembre 2015, ce qu'ont fait les organisations suivantes: Cruise Lines International Association — Europe (CLIA Europe), European Community Shipowners' Associations (ECSA), Forum européen des personnes handicapées (FEPH), European Passengers' Federation (EPF) et European Sea Ports Organisation (ESPO).

⁴ Voir p. 15 de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement concernant les droits des passagers voyageant par voie d'eau (SEC(2008) 2950).

2013⁵. Le transport maritime intensif de passagers joue un rôle essentiel dans l'intégration des archipels, îles et régions périphériques/ultrapériphériques dans le tissu socio-économique de l'Union. Dans certains cas (par exemple, sur les petites îles sans connexion de transport aérien), il n'existe pas d'autre possibilité que le transport maritime; les citoyens doivent voyager par navire, quelles que soient les conditions imposées par le transporteur;

- les *croisières* sont des services de transport par voie d'eau exploités exclusivement à des fins de plaisance ou de loisirs, complétés par un hébergement et d'autres prestations, consistant en plus de deux nuitées à bord. En 2013, près de 7 millions de personnes ont participé à une croisière, soit approximativement 3,5 % du marché⁶. Le secteur des croisières fait partie du segment haut de gamme du secteur maritime; les navires comprennent une infrastructure hôtelière complète, proposent des activités de loisirs et, souvent, ramènent les passagers à leur port de départ.

2. OBJECTIFS, CHAMP D'APPLICATION ET CONTENU DU RÈGLEMENT

2.1 OBJECTIFS DU RÈGLEMENT

Les législateurs de l'Union ont adopté des règles concernant les droits des passagers pour l'ensemble des modes de transport (aérien, ferroviaire, par bateau, par autobus et autocar) afin d'offrir aux citoyens une protection minimale lorsqu'ils voyagent en Europe et de faciliter ainsi leur mobilité et leur intégration sociale. L'existence d'un ensemble commun de droits des passagers garantis par la législation pour les quatre modes de transport (selon des dispositions propres à chaque mode et à ses marchés et à chaque type de passagers⁷) tend à créer des conditions de concurrence homogènes pour les entreprises de transport, aussi bien au sein d'un mode de transport qu'entre les différents modes.

2.2 Champ d'application et contenu du règlement

Champ d'application

À quelques exceptions près⁸, le règlement s'applique aux services de transport de passagers par mer ou par voie de navigation intérieure exploités au départ ou à destination de ports de

⁵ *EU transport in figures*, statistical pocketbook, Commission européenne, 2015.

⁶ Ibidem.

⁷ L'une des caractéristiques du transport de passagers par voie d'eau par rapport à d'autres modes de transport collectif est le fait qu'une majorité écrasante de passagers voyagent dans des transbordeurs roulants en groupe et avec leurs voitures ou dans le cadre de leur voyage en autocar.

⁸ Le règlement ne s'applique pas aux passagers voyageant:

- sur des navires autorisés à transporter jusqu'à douze passagers;
- sur des navires dont l'équipage chargé de l'exploitation du navire ne comprend pas plus de trois personnes;
- lorsque la longueur totale du service de transport de passagers est inférieure à 500 mètres par aller simple;
- dans le cadre d'excursions ou de visites touristiques autres que des croisières;
- sur des navires qui ne sont pas propulsés par des moyens mécaniques; ainsi que
- sur des navires à passagers historiques originaux ou des copies individuelles de ces navires conçus avant 1965 et construits essentiellement en matériaux d'origine, autorisés à transporter jusqu'à trente-six passagers.

l'Union, ainsi qu'aux services de croisière lorsque le port d'embarquement est situé sur le territoire de l'Union.

Jusqu'au 18 décembre 2014, les États membres pouvaient exempter de l'application du règlement les navires de mer de moins de 300 tonnes de jauge brute exploités pour le transport national, à condition que le droit national garantisse d'une manière appropriée les droits des passagers. Aucun État membre n'a fait usage de cette exemption.

Les États membres peuvent décider de ne pas appliquer le règlement aux services de transport de passagers visés par des obligations de service public, des contrats de service public ou des services intégrés, s'ils garantissent que les droits visés par le règlement sont protégés d'une manière comparable par le droit national. Aucun État membre n'a fait usage de cette exemption.

Contenu

Tout comme les droits des passagers applicables à d'autres modes de transport, les droits des passagers recourant à des services de transport par voie d'eau sont basés sur quatre principes:

a) Non-discrimination fondée sur la nationalité

Aucun passager ne doit être victime de discrimination directe ou indirecte fondée sur sa nationalité lorsqu'il achète des billets pour un service de transport de passagers par voie d'eau ou pour une croisière.

b) Des informations exactes, disponibles en temps utile et accessibles

Les passagers ont le droit de disposer d'informations appropriées avant et pendant leur voyage (en particulier en cas d'interruption imprévue du voyage), notamment sur leurs droits et sur les coordonnées des organismes nationaux de contrôle.

c) Une assistance immédiate et proportionnée en cas d'interruption imprévue du voyage

En cas de retard de plus de 90 minutes ou d'annulation d'un service de transport de passagers ou d'une croisière, les passagers ont droit à une assistance proportionnée, appropriée et gratuite. Cette assistance peut comprendre des en-cas, des repas et des rafraîchissements et, dans certaines circonstances, un hébergement. Les passagers doivent également avoir le droit de choisir entre:

- le réacheminement vers la destination finale, sans aucun supplément, dans des conditions comparables et dans les meilleurs délais; et
- le remboursement du prix du billet et, s'il y a lieu, un service de transport de retour gratuit dans les meilleurs délais jusqu'au point de départ initial tel qu'établi dans le contrat de transport.

Les passagers ont également droit à une indemnisation objective et standardisée en cas de retard important à l'arrivée. Le montant de l'indemnisation dépend de la durée du retard, de la durée prévue du voyage et est calculé sur le prix du billet. Le transporteur n'est pas tenu de payer une indemnité s'il peut prouver que le retard résulte de conditions météorologiques qui compromettent la sécurité d'exploitation du navire ou de circonstances extraordinaires qui n'auraient raisonnablement pas pu être évitées.

Contrairement aux services commerciaux de transport de passagers, les croisières ne sont pas liées par un horaire publié. Par conséquent, le règlement n'accorde aux passagers en croisière ni le droit de choisir entre le réacheminement et le

remboursement en cas de départ annulé ou retardé (cette question doit être réglée dans le contrat que les passagers concluent pour des services de croisière) ni le droit à une indemnisation en cas de retard à l'arrivée.

d) *Droits des personnes handicapées et à mobilité réduite*

Le règlement impose certaines obligations aux transporteurs, exploitants de terminaux portuaires, agents de voyages et voyagistes afin de garantir que les personnes handicapées ou à mobilité réduite se voient offrir les mêmes possibilités de voyage par voie d'eau.

Les transporteurs, agents de voyages et voyagistes ne peuvent refuser d'accepter une réservation ou de transporter des personnes au seul motif de leur handicap ou de leur mobilité réduite, à moins que:

- il ne soit impossible de les transporter conformément à la législation applicable en matière de sécurité et aux exigences en matière de santé et de sécurité établies par les autorités compétentes; ou
- la conception du navire ou les infrastructures de transport ne rendent le transport de la personne concernée impossible dans des conditions sûres ou réalisables sur le plan opérationnel.

Les transporteurs et les exploitants de terminaux portuaires doivent mettre en place des conditions d'accès non discriminatoires.

Les personnes handicapées ou à mobilité réduite ne peuvent se voir imposer des frais supplémentaires pour l'achat de leur billet. En outre, les transporteurs et les exploitants de terminaux portuaires doivent leur proposer une assistance appropriée et gratuite dans les ports et à bord des navires.

Autre législation de l'Union applicable aux services de transport de passagers par voie d'eau

Les passagers utilisant des services maritimes relevant du règlement sont également protégés par le règlement (CE) n° 392/2009⁹, qui vise à assurer une indemnisation appropriée aux passagers victimes de blessure corporelle (ou décès) ou autre perte ou dommage en mer¹⁰.

Les passagers qui voyagent par bateau dans le cadre d'un voyage à forfait bénéficient de droits supplémentaires en vertu de la directive (UE) 2015/2302 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, récemment adoptée¹¹.

Les actes législatifs de l'Union suivants régissent également plusieurs aspects de l'accessibilité des navires pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite: la directive 2009/45/CE établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers¹², la

⁹ Règlement (CE) n° 392/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident (JO L 131 du 28.5.2009, p. 24).

¹⁰ Le champ d'application du règlement (CE) n° 392/2009 diffère de celui du règlement (UE) n° 1177/2010: il s'applique aux services maritimes non couverts par ce dernier mais ne s'applique pas aux services de transport par voie de navigation intérieure.

¹¹ 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 (JO L 326 du 11.12.2015, p. 1), qui a modifié le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE et abrogé la directive 90/314/CEE du Conseil.

¹² JO L 163 du 25.6.2009, p. 1.

directive 1999/35/CE relative à un système de visites obligatoires pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse¹³ et la directive 98/41/CE relative à l'enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers opérant à destination ou au départ de ports d'États membres de la Communauté¹⁴.

Une part importante du transport de passagers par voie d'eau a lieu dans un contexte transfrontalier: soit que les passagers voyagent en empruntant des services transfrontaliers, soit qu'ils voyagent en empruntant des services nationaux en dehors de leur État membre. Afin de protéger les intérêts de ces passagers, le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs¹⁵ définit pour les organismes nationaux de contrôle un cadre approprié de coopération et de défense des intérêts collectifs des passagers dans un contexte transfrontalier.

3. APPLICATION DU RÈGLEMENT PAR LES ÉTATS MEMBRES

Le règlement dispose que les États membres désignent des organismes nationaux de contrôle (ONC) chargés de l'application dudit règlement et déterminent des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives dans leur législation nationale pour sanctionner les exploitants qui l'enfreignent.

Désignation des ONC¹⁶

La plupart des États membres, mais pas tous, ont désigné des ONC jusqu'alors chargés des droits des passagers dans d'autres modes de transport. Les ONC sont soit des autorités en matière de transport, soit des autorités en matière de protection des consommateurs. Certains États membres ont désigné plusieurs ONC: en règle générale, une autorité en matière de protection des consommateurs, responsable du traitement des plaintes, et une autorité en matière de transport, responsable des autres questions (contrôles, sanctions, accès aux navires et aux terminaux portuaires pour les passagers souffrant d'un handicap). Dans la plupart des États membres, les ONC ont été désignés au niveau national uniquement. Dans quelques États membres, toutefois, les autorités régionales jouent un rôle de premier plan dans le contrôle de l'application du règlement.

Traitement des plaintes

Les passagers peuvent introduire des plaintes pour infraction alléguée au règlement auprès du transporteur, auprès de l'exploitant du terminal portuaire ou directement auprès de l'ONC.

Le règlement ne prévoit aucun ordre chronologique pour l'introduction d'une plainte, mais il permet aux États membres d'exiger que les passagers soumettent en premier lieu leur plainte au transporteur ou à l'exploitant du terminal, l'ONC faisant alors office d'instance d'appel si le passager n'est pas satisfait de la réponse reçue. Au total, 21 États membres ont choisi cette option, qui présente l'avantage que les ONC peuvent traiter les plaintes de manière plus

¹³ JO L 138 du 1.6.1999, p. 1.

¹⁴ JO L 188 du 2.7.1998, p. 35.

¹⁵ JO L 364 du 9.12.2004, p. 1.

¹⁶ Une liste d'ONC chargés du contrôle de l'application du règlement est disponible à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/maritime/doc/2010_1177_national_enforcement_bodies.pdf

efficace et rapide, étant donné qu'ils disposent, dès le début, de la correspondance échangée entre le plaignant et le transporteur/exploitant de terminal, et donc d'une vue d'ensemble plus complète des points de vue des deux parties dans l'affaire.

Il n'existe pas de chiffres publiquement disponibles concernant le nombre de plaintes que les passagers ont introduites auprès des transporteurs ou des exploitants de terminaux en 2013 et en 2014. Ces données seraient utiles pour évaluer le fonctionnement du règlement mais les transporteurs et exploitants de terminaux ne sont pas tenus de les collecter ni de les communiquer aux ONC.

Nous savons toutefois que les ONC ont traité très peu de plaintes (voir le tableau ci-dessous). Il y a plusieurs raisons à cela: en particulier, le règlement est relativement récent et de nombreux passagers pourraient ne pas être parfaitement informés de leurs droits. En outre, dans la plupart des États membres, les passagers doivent d'abord introduire leur plainte auprès du transporteur ou de l'exploitant de terminal, qui semblent répondre à la plupart des plaintes de manière satisfaisante, de sorte que celles-ci ne remontent pas jusqu'aux ONC.

Sanctions

La plupart des législations nationales des États membres prévoient un système de sanctions basé uniquement sur des amendes, même si certains ONC peuvent également retirer la licence d'un exploitant si ce dernier enfreint le règlement de façon délibérée et systématique.

Les ONC ont infligé très peu de sanctions depuis que le règlement est applicable (voir tableau ci-dessous). La plupart des ONC avancent que les exploitants sont enclins à se conformer au règlement, à remédier aux infractions et à répondre de manière satisfaisante aux plaintes avant qu'il ne soit nécessaire d'infliger une sanction.

Tableau - Nombre de plaintes traitées et de sanctions infligées par les ONC¹⁷

État membre	Nombre de plaintes traitées		Nombre de sanctions infligées	
	2013	2014	2013	2014
Autriche	non disponible	non disponible	non disponible	non disponible
Belgique	non disponible	non disponible	non disponible	non disponible
Bulgarie	-	-	-	-
Croatie	0	0	0	0
Chypre	-	-	-	-
République	non disponible	non disponible	non disponible	non

¹⁷ Les chiffres proviennent des rapports d'activité des ONC. Lorsqu'aucun chiffre n'est disponible («non disponible»), cela signifie qu'aucun ONC n'était opérationnel dans cet État membre pour l'année en question, qu'aucun système de sanctions n'était en place pour sanctionner les exploitants enfreignant le règlement ou encore que l'ONC n'a pas publié de rapport d'activité.

tchèque				disponible
Danemark	1	2	0	0
Estonie	1	1	0	0
Finlande	10	6	non disponible	non disponible
France	non disponible	0	non disponible	0
Allemagne	4	10	0	0
Grèce	64	45	11	7
Hongrie	0	0	0	0
Irlande	3	0	0	0
Italie	non disponible	non disponible	non disponible	non disponible
Lettonie	0	0	0	0
Lituanie	0	0	0	0
Luxembourg	non disponible	non disponible	non disponible	non disponible
Malte	1	3	0	0
Pays-Bas	0	0	0	0
Pologne	non disponible	0	non disponible	0
Portugal	non disponible	0	non disponible	0
Roumanie	non disponible	0	non disponible	0
Slovaquie	0	0	0	0
Slovénie	0	0	0	0
Espagne	501	419	21	39
Suède	1	27	non disponible	0
Royaume-Uni	14	11	0	0

Autres activités de contrôle de l'application du règlement et de communication

Le traitement des plaintes et la sanction du non-respect du règlement ne sont que quelques exemples des possibilités offertes par le règlement pour faire respecter les droits des passagers utilisant un service de transport par voie d'eau. De nombreux ONC ont été très proactifs et ont pris des mesures supplémentaires.

Tant les ONC que les parties prenantes ont affirmé que les réunions entre ONC, transporteurs et exploitants de terminaux portuaires¹⁸ et la publication de directives nationales sur les droits des passagers et les obligations des exploitants¹⁹ avant que le règlement ne soit applicable ont été très utiles pour préparer les exploitants à l'application du règlement.

¹⁸ Certaines réunions ont eu lieu au Danemark, en Allemagne, en Finlande et au Royaume-Uni, par exemple.

¹⁹ Les autorités allemandes, irlandaises et britanniques ont déclaré dans leurs rapports avoir publié de telles directives.

Certains ONC²⁰ participent fréquemment à des événements médiatiques et à des salons du tourisme afin d'informer le public des droits des passagers utilisant un service de transport par voie d'eau.

Plusieurs ONC effectuent des contrôles réguliers afin de vérifier si les navires et les terminaux portuaires communiquent les informations nécessaires aux passagers et s'ils sont accessibles aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Ils vérifient également les pages d'accueil des sites web des transporteurs et des exploitants de terminaux (en vue, par exemple, de s'assurer que les passagers sont informés de leurs droits ou que les conditions générales des contrats sont conformes au règlement)²¹. L'objectif principal n'est pas de sanctionner les exploitants, mais de les sensibiliser à leurs obligations au titre du règlement et de favoriser le respect volontaire de la réglementation.

4. FONCTIONNEMENT DU RÈGLEMENT ET MESURES D'AMÉLIORATION

4.1 Évaluation du fonctionnement du règlement

Résultats de la consultation des parties prenantes

En novembre 2015, la Commission a invité les parties prenantes représentant les passagers et les entreprises au niveau de l'Union à partager leurs points de vue sur le fonctionnement du règlement²².

Les parties prenantes représentant les armateurs de navires, les lignes de croisière et les ports ont indiqué que le règlement fonctionnait bien et ne nécessitait pas de modifications. Ils ont souligné la grande qualité des services fournis, comme le prouve le très faible nombre de plaintes.

Les organisations de passagers sont globalement satisfaites du règlement, mais estiment qu'il peut encore être amélioré. Elles reconnaissent que les transporteurs et les exploitants de terminaux portuaires ont fait preuve d'une attitude positive envers la mise en œuvre et l'application du règlement, mais considèrent que les exploitants et les ONC doivent encore fournir des efforts. Le degré d'application du règlement varie de manière significative entre États membres et entre transporteurs.

D'autres mesures doivent être prises pour garantir le droit à la mobilité des personnes handicapées et à mobilité réduite:

- l'accessibilité des navires et des terminaux doit être améliorée;
- le personnel des transporteurs et des terminaux doit être mieux formé pour offrir une assistance appropriée; et
- les organisations représentant les personnes handicapées doivent être consultées de façon plus systématique sur la mise en œuvre des dispositions en la matière.

²⁰ Les ONC estonien, suédois et finlandais ont fait état de ce type d'activités.

²¹ Les ONC tchèque, danois, allemand, estonien, grec, lituanien, finlandais, suédois et britannique ont indiqué qu'ils contrôlent les navires et les terminaux et suivent régulièrement les pages d'accueil des sites web des exploitants.

²² Voir note de bas de page n° 3.

En particulier, les transporteurs et les exploitants de terminaux doivent tenir compte des points de vue des organisations représentatives lorsqu'elles définissent des normes de qualité applicables à l'assistance aux personnes handicapées ou à mobilité réduite (article 13 du règlement).

Appréciation de la Commission

La Commission n'a relevé aucune non-conformité délibérée, grave ou systématique avec le règlement. La plupart des plaintes individuelles dont elle a connaissance concernent une absence d'indemnisation ou d'assistance appropriée en cas de retard ou d'annulation²³. Il ressort des rapports des ONC qu'un grand nombre de ces plaintes ne relèvent pas du champ d'application du règlement²⁴ ou sont dénuées de fondement²⁵.

Malgré ce tableau généralement positif, la Commission a répertorié les obstacles suivants à une application plus efficace du règlement:

a) *Les passagers et les exploitants ne connaissent pas suffisamment leurs droits et leurs obligations*

Comme le règlement est relativement récent, les citoyens n'en ont pas encore suffisamment connaissance. Les ONC et les représentants des parties prenantes ont indiqué que de nombreux exploitants n'avaient pas connaissance du règlement lorsqu'il a été adopté, ce problème étant encore d'actualité dans certains États membres. Par conséquent, il est indispensable que les ONC, les organisations de parties prenantes au niveau national et de l'Union et la Commission continuent de sensibiliser les passagers à leurs droits et les exploitants à leurs obligations.

b) *L'application du règlement accuse du retard dans certains États membres*

Les États membres ont tardé à prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre du règlement. Le 18 décembre 2012, date de son entrée en application, seuls deux États membres avaient pris toutes les mesures nécessaires au niveau national. La Commission a ouvert une procédure d'infraction contre les États membres qui ne lui avaient pas notifié les mesures requises. À la fin de l'année 2015, la Belgique, la Grèce, l'Espagne et le Luxembourg ne disposaient toujours pas d'ONC pleinement opérationnels ou de systèmes complets de sanctions pour non-conformité avec le règlement.

Les méthodes d'application du règlement varient considérablement d'un ONC à l'autre. Certains sont très proactifs en matière d'information des passagers à propos de leurs droits et en matière de suivi de l'application du règlement, mais l'activité de plusieurs ONC semble se limiter au traitement des plaintes.

²³ Le centre de contact Europe Direct est un service financé par la Commission qui informe gratuitement les citoyens et les entreprises sur le droit de l'Union. Il a reçu, entre le jour où le règlement est entré en application et le 15 novembre 2015, 150 demandes (soit 0,8 % de l'ensemble des demandes portant sur les droits des passagers), dont 80 % ont trait aux droits des passagers en cas de retard ou d'annulation. Les rapports des ONC donnant les raisons des plaintes des passagers font état de pourcentages similaires, voire supérieurs, de plaintes concernant une absence d'assistance ou d'indemnisation en cas de retard ou d'annulation.

²⁴ Par exemple, les plaintes concernant des services ne relevant pas du champ d'application du règlement, telles que les plaintes liées à l'hygiène ou à la qualité du service.

²⁵ Par exemple, les plaintes concernant une indemnisation en cas d'annulation ou de retard dus à des conditions météorologiques compromettant l'exploitation du navire en toute sécurité.

Des différences importantes existent également en ce qui concerne le contrôle effectif du respect des droits des passagers. Dans certains États membres, les décisions des ONC concernant les plaintes ne sont pas contraignantes pour les transporteurs et il n'existe aucun mécanisme de règlement extrajudiciaire des litiges²⁶. Les passagers doivent dès lors poursuivre leur action en justice, ce qui est coûteux et long, et les décourage de faire respecter leurs droits.

c) *Difficulté d'interprétation de certaines dispositions*

Les ONC et exploitants ont interprété de façon différente certaines dispositions du règlement²⁷.

Les parties prenantes avancent qu'il n'y a pas lieu de modifier le règlement pour clarifier ces dispositions, mais que la Commission et les ONC doivent se mettre d'accord sur la façon de les appliquer dans la pratique.

4.2 Mesures de la Commission visant à améliorer l'application du règlement

La Commission a pris les mesures suivantes pour remédier aux problèmes relevés ci-dessus:

a) *Mesures de sensibilisation aux droits des passagers et aux obligations des exploitants*

En juin 2013, la Commission a lancé une campagne d'information sur deux ans concernant les droits des passagers empruntant tous les moyens de transport, y compris les transports par voie d'eau. Cette campagne comprenait des documents imprimés (affiches et brochures disponibles dans plusieurs ports et sur les navires dans toute l'Union), l'utilisation des médias sociaux (YouTube, Facebook, Twitter), une appli pour téléphone mobile et la participation à des salons du tourisme.

La Commission a publié un résumé du règlement qui est largement utilisé par les ONC et les exploitants pour informer les passagers de leurs droits.

b) *Mesures destinées à améliorer l'application du règlement*

La Commission a ouvert une procédure d'infraction contre tous les États membres qui n'ont pas pris les mesures nécessaires pour appliquer le règlement.

Elle a organisé des réunions annuelles au niveau de l'Union dans le cadre desquelles les ONC et les parties prenantes ont pu partager leurs expériences concernant l'application du règlement et l'échange de bonnes pratiques.

Un formulaire type à caractère non obligatoire a été élaboré en collaboration avec les ONC pour aider les citoyens à introduire leurs plaintes.

²⁶ Bien que la directive 2013/11/UE du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (JO L 165 du 18.6.2013, p. 63) vise à assurer un accès à des procédures de règlement extrajudiciaire des litiges pour des litiges de nature contractuelle entre consommateurs de l'Union et professionnels de l'Union actifs notamment dans le secteur des transports.

²⁷ À titre d'exemple, différents points de vue ont été exprimés quant aux services couverts par le règlement si le port d'embarquement est situé dans un pays tiers et le port de débarquement dans un État membre [voir article 2, paragraphe 1, point b), lu en combinaison avec l'article 3, point e)], ou quant à savoir si l'obligation pour le transporteur de réacheminer des passagers «dans des conditions comparables» en cas de retard ou d'annulation [article 18, paragraphe 1, point a)] doit être interprétée comme comprenant la possibilité de les réacheminer par d'autres modes de transport.

En outre, la Commission a dispensé des conseils et indiqué de bonnes pratiques lors des réunions annuelles avec les ONC pour améliorer la coopération entre les ONC.

c) *Mesures destinées à assurer une application uniforme du règlement*

Lors des réunions annuelles avec les ONC et les représentants des parties prenantes et dans sa correspondance écrite, la Commission a fourni des précisions sur l'application pratique de plusieurs dispositions du règlement, contribuant ainsi à son application uniforme dans l'ensemble de l'Union.

5. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

La Commission considère que la mise en œuvre du règlement est globalement satisfaisante. Le règlement est récent et semble être suffisamment souple pour permettre des améliorations sans qu'il soit nécessaire de le modifier à ce stade. Les parties prenantes partagent ce point de vue.

Néanmoins, afin de surmonter les derniers obstacles auxquels sont confrontés les passagers en ce qui concerne la jouissance de leurs droits ou l'assurance du respect de ceux-ci, la Commission:

- lancera en 2016 sa troisième campagne d'information (sur deux ans) concernant les droits des passagers, en se concentrant sur les médias sociaux. Elle invite les ONC, les entreprises, les organisations de défense des droits des passagers et les autres parties prenantes à se joindre à ses efforts ou à lancer des activités similaires à leur niveau;
- poursuivra les procédures d'infraction en cours contre les États membres concernés jusqu'à ce qu'ils aient mis en place des ONC et des régimes de sanctions opérationnels qui leur permettent de sanctionner toute infraction au règlement;
- invite les ONC à effectuer des visites à bord des navires et dans les terminaux, en vue de vérifier notamment la façon dont le règlement est appliqué dans la pratique et de sensibiliser les exploitants à leurs obligations au titre du règlement. Les ONC sont également invités à vérifier les pages d'accueil des sites web des transporteurs afin de s'assurer, notamment, qu'ils contiennent des informations sur les droits des passagers et que les conditions générales des contrats sont conformes au règlement;
- encourage les États membres qui ne disposent pas encore d'un mécanisme de règlement extrajudiciaire des litiges en matière de droits des passagers à mettre en place un tel mécanisme, conformément à la directive 2013/11/UE²⁸, de manière à permettre aux passagers d'obtenir réparation pour les violations de leurs droits plus rapidement et de façon moins coûteuse;
- continuera d'organiser régulièrement des réunions avec les ONC et les représentants des parties prenantes afin de parvenir à une communauté de vues sur l'interprétation et la mise en application du règlement et d'améliorer la coopération et le partage d'expériences (difficultés rencontrées et bonnes pratiques); et
- le cas échéant, publiera des orientations interprétatives générales afin d'améliorer la clarté (comme elle l'a fait par le passé pour d'autres modes de transport) et/ou des documents de bonnes pratiques sur des questions spécifiques (concernant, par exemple,

²⁸ Voir note de bas de page n° 24.

la façon de mieux répondre aux besoins spécifiques des personnes handicapées ou à mobilité réduite).