

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant 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 consommateurs»

COM(2008) 816 final — 2008/0246 (COD)

(2009/C 317/16)

Rapporteur: **M. Bernardo Hernández BATALLER**

Corapporteur: **M. Jörg RUSCHE**

Le 12 février 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant 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 consommateurs»

COM(2008) 816 final – 2008/0246 COD.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2009 (rapporteur: **M. Hernández Bataller**, corapporteur: **M. Rusche**).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 65 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE souscrit à la proposition de la Commission à l'examen dès lors que, de manière générale, l'application du règlement entraînera un approfondissement du marché intérieur et des droits des passagers, en particulier des personnes handicapées.

1.2. Toutefois, le Comité regrette que la proposition n'aborde pas, de manière spécifique et plus détaillée, la situation des personnes handicapées ainsi que les normes plus avancées en matière de sauvegarde des droits fondamentaux et des droits économiques des consommateurs.

1.3. Concernant les personnes handicapées, il conviendra d'établir un cadre qui garantisse, en tout état de cause, l'accessibilité dans les termes suggérés par le CESE dans le présent avis.

1.4. En matière de sécurité, il faudra toujours prendre en considération la norme la plus élevée, à l'intérieur des cadres législatifs qui sont d'application ou que l'on projette d'appliquer pour l'assurer dans les États membres de l'Union européenne.

1.5. Pour ce qui est des droits fondamentaux de la personne tels que la protection de la vie privée relativement aux bases de données, il convient également de prévoir une réglementation spécifique qui renforce les garanties en la matière.

1.6. En ce qui a trait aux droits économiques des consommateurs, la législation en question devra faire l'objet d'une amélioration substantielle concernant différents aspects tels que le réacheminement et le remboursement, l'indemnisation relative au

prix du billet, l'information aux passagers ou la procédure de réclamation.

2. Contexte

2.1. L'article 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽¹⁾ prévoit qu'un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union. Pour sa part, l'article 3 du traité sur l'Union européenne, dispose que l'action de la Communauté comporte une contribution au renforcement de la protection des consommateurs, tandis que son article 153 prévoit un mandat afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et leur assurer un niveau élevé de protection.

2.2. Dans le livre blanc «La politique européenne des transports à l'horizon 2010» ⁽²⁾, la Commission envisageait de fixer les droits des passagers en déterminant des principes communs à tous les modes de transport ⁽³⁾, et relevait la nécessité de renforcer une série de droits, tels que les mesures spécifiques en faveur des personnes à mobilité réduite, les solutions automatiques et immédiates en cas d'interruption de voyage (retards importants, annulations ou refus d'embarquement), les obligations d'information des passagers et le traitement des plaintes et des moyens de recours.

⁽¹⁾ JO C 303 du 14.12.2007, p. 1.

⁽²⁾ COM(2001) 370 du 12.9.2001.

⁽³⁾ Semblables à ceux envisagés dans le règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 11 février 2004, établissant des règles communes sur la compensation et l'assistance aux passagers aériens en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de grand retard des vols. JO L 46 du 17.2.2004.

2.3. La Commission a mené en 2006 une consultation publique sur les droits des passagers maritimes, qui a été partiellement consacrée à la protection des droits des personnes à mobilité réduite durant les voyages par mer et par voies navigables, une majorité s'étant alors dégagée en faveur de l'existence d'un minimum commun de protection des droits des passagers dans toute l'UE, quel que soit le mode de transport utilisé et que le voyage se déroule intégralement à l'intérieur d'un État membre ou qu'il traverse des frontières intérieures ou extérieures.

2.4. D'autre part, selon les conclusions générales d'une étude indépendante ⁽⁴⁾, la protection des passagers de l'UE n'est pas pleinement satisfaisante, notamment en raison du manque d'uniformité en ce qui concerne la portée et le degré de protection de leurs droits, de l'inexistence d'un cadre prévoyant des solutions immédiates et prédéfinies pour les cas d'annulation et de retard et du manque d'information aux passagers concernant leurs droits lorsqu'une situation critique se produit.

2.5. L'évaluation d'impact portait essentiellement sur les principes d'indemnisation et d'assistance en cas d'annulation et de retards, les règles d'accessibilité, la discrimination et l'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite; les normes de qualité et les obligations en matière d'information, ainsi que sur les dispositions pour le traitement des réclamations et pour la surveillance du respect des règles.

3. Proposition de la Commission

3.1. La proposition à l'examen a pour objet d'établir, au moyen d'un règlement, des règles minimales communes applicables à la non-discrimination entre les passagers en ce qui concerne les conditions de transport offertes aux passagers par les transporteurs, la non-discrimination des personnes handicapées et à mobilité réduite et la prestation obligatoire d'assistance à ces personnes, les obligations des transporteurs envers les passagers en cas d'annulation ou de retard, l'information minimum devant être fournie aux passagers, le traitement des plaintes et l'exercice effectif des droits des passagers.

3.2. La proposition sera appliquée aux services commerciaux de transport maritime de passagers, y compris les croisières dans ou entre les ports ou les embarcadères ou débarcadères situés sur le territoire des États membres soumis aux dispositions du traité.

3.3. Par ailleurs, elle aborde également les obligations des transporteurs en cas d'interruption de voyage et en matière d'informations fournies, le droit à l'assistance, le réacheminement et le remboursement, l'indemnisation relative au prix du billet et des mesures supplémentaires en faveur des voyageurs.

3.4. Il est prévu que chaque État membre désigne un ou plusieurs organismes indépendants chargés de l'application du règlement, qui puissent adopter les mesures nécessaires pour garantir

le respect des droits des passagers, y compris la conformité aux règles d'accessibilité.

4. Observations générales

4.1. Le CESE accueille favorablement les règles minimales communes contenues dans la proposition de règlement, tout en espérant une évolution future vers un niveau de protection plus favorable et élevé au bénéfice des consommateurs, conformément au mandat établi dans le traité établissant la Communauté européenne. La Commission devrait expressément spécifier que les excursions touristiques d'une durée inférieure à une journée n'entrent pas dans le champ d'application de la proposition à l'examen.

4.1.1. La proposition qui fait l'objet du présent avis est audacieuse et, conformément à l'approche récente de la Commission européenne, place le consommateur au cœur du fonctionnement du marché intérieur, le considérant comme bénéficiaire ultime de l'ouverture des marchés nationaux.

4.1.2. En effet, au-delà de l'ensemble de règles et de principes établis pour garantir les droits économiques des utilisateurs du transport maritime et fluvial, intraétatique et supraétatique, le règlement met en place un régime de reconnaissance et de sauvegarde des droits des citoyens et des personnes en général.

4.1.3. Par ailleurs, la proposition complète les législations de plusieurs États membres de l'UE qui ne traitent pas cette question ou le font d'une manière incertaine, qui ne garantit pas, dans la pratique, les droits des personnes handicapées ou d'âge avancé. Ces carences concernent actuellement les systèmes d'accès, d'information et d'assistance à bord du navire, ainsi que l'information préalable, qui pourrait manifestement être améliorée dans de nombreux cas.

4.1.4. Néanmoins, le CESE marque son désaccord par rapport à la possibilité laissée aux États membres d'exclure du champ d'application de la proposition les services couverts par des contrats de service public, précisément parce que ce sont ces services qui sont les plus fréquemment utilisés par les citoyens et dont les personnes handicapées peuvent avoir le plus besoin. La Commission pourrait, à la suite du point 19 a) et b) prévoir un alinéa qui demande aux autorités responsables d'envisager pour ces cas un système d'indemnisation automatique.

En dépit de la législation existante en matière de sécurité maritime (directives 1999/35/CE, 98/18/CE et 98/41/CE), le CESE considère qu'il faudrait expressément inclure dans le règlement le droit des passagers à la sécurité en tant que droit à part entière qui leur est spécifique.

En ce sens, il est estimé que la notion de sécurité inclut également l'accessibilité, à savoir, qu'elle devra être garantie aux passagers non seulement lors de la montée à bord des navires et la descente de ceux-ci mais aussi durant toute la durée du trajet.

⁽⁴⁾ Étude indépendante commandée par la direction générale Transports et énergie en 2005/2006, intitulée «Analyse et évaluation du niveau de protection des droits des passagers dans le domaine du transport maritime dans l'UE».

De même, il faudra garantir expressément, pour toutes les embarcations et tous les trajets auxquels s'applique ce règlement, l'accès à bord des chiens-guides qui ne font qu'un avec les personnes handicapées qu'ils assistent, afin que ces dernières puissent exercer pleinement leur droit à la libre circulation et à la mobilité.

4.1.5. Le CESE rappelle à la Commission qu'elle doit adopter et proposer, au niveau communautaire, toutes les mesures nécessaires pour que les personnes handicapées ou à mobilité réduite aient droit, au même titre que les autres citoyens, à la liberté de circulation et de choix et à la non-discrimination. Il y a lieu d'appliquer le «modèle social du handicap», y compris l'obésité afin que toutes les personnes puissent utiliser les moyens de transport.

4.1.6. En ce qui concerne la base juridique, constituée par les articles 70 et 81 du traité, le Comité considère qu'il faudrait y ajouter l'article 153, qui vise la protection élevée des consommateurs dans les actions de la Communauté.

4.1.7. Le CESE considère qu'il est pertinent d'utiliser l'instrument du règlement, car les règles appliquées dans la proposition doivent être mises en œuvre d'une manière uniforme et effective dans toute l'Union européenne afin de garantir un niveau de protection adéquat aux passagers maritimes et l'égalité de conditions aux transporteurs de voyageurs.

4.1.8. Le CESE partage le point de vue des législateurs européens, selon lequel les mécanismes de corégulation et d'autorégulation «ne sont pas applicables si les droits fondamentaux ou des choix politiques importants sont en jeu ou dans les situations où les règles doivent être appliquées uniformément dans tous les États membres» ⁽⁵⁾ et estime, à ce titre, que la proposition de règlement est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

4.1.9. S'agissant toutefois du chapitre III, l'objectif d'assurer aux acteurs économiques des conditions uniformes au sein du marché intérieur n'est que partiellement atteint, dans la mesure où le règlement attribue aux États membres une latitude importante quant aux droits applicables en cas de retard ou d'annulation. Le rapport que la Commission doit élaborer dans les trois ans qui suivent l'approbation du règlement (article 30) devrait examiner concrètement si une éventuelle disparité des législations dans ce domaine porte ou non atteinte à la concurrence ou au bon fonctionnement du marché intérieur.

4.1.10. Le CESE admet que les opérations de transport effectuées principalement à des fins touristiques, notamment les excursions et les visites touristiques, n'entrent pas dans le champ d'application du règlement. Cependant le cas des passagers mis en difficulté pour des correspondances par le défaut de l'un des maillons de leur voyage devrait être pris en considération.

4.2. Le CESE juge important que le billet soit la preuve de la conclusion du contrat de transport et que l'on considère les obligations du règlement comme un droit impératif en faveur des passagers, ne pouvant faire l'objet d'aucune exonération, sans porter atteinte à l'actuel acquis en termes de protection, en particulier en ce qui concerne les clauses abusives ⁽⁶⁾ et les pratiques commerciales déloyales ⁽⁷⁾.

Il faudra chercher une solution spécifique pour contourner ou, le cas échéant, modifier de la manière la plus favorable aux personnes handicapées, l'obligation qui leur est faite actuellement et ce de manière presque généralisée, de communiquer aux transporteurs 48 heures à l'avance au moins leur intention d'effectuer un trajet donné. De toute évidence, ce délai contraignant imposé aux personnes handicapées peut entraver leur plein exercice de certains droits liés à la libre circulation des personnes, tels que le droit au loisir, ou celui de faire face à n'importe quelle situation d'urgence qu'elles pourraient rencontrer.

Le CESE demande qu'une certaine flexibilité soit autorisée dans le système de notification pour l'assistance à bord. Ce mode de voyage ne requiert pas des passagers qu'ils réservent à l'avance; dès lors, obliger les personnes handicapées à notifier leur besoin d'assistance à l'avance serait une violation du droit à l'égalité de traitement. Aussi conviendrait-il de faire la distinction entre les trajets sur de longues distances et les trajets sur de courtes distances, ou le type de bateau/navire utilisé pour le transport. La Commission européenne devrait obliger les transporteurs à fournir aux passagers un accusé de réception de leur notification afin que le passager puisse être en mesure de prouver qu'il a effectivement notifié son besoin d'assistance en cas de panne dans le système de transmission de l'information.

4.2.1. Pour appliquer les principes consacrés dans la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées, ces dernières doivent disposer d'une assistance dans les ports, les embarcadères et les débarcadères et à bord des navires à passagers. Le Comité est totalement d'accord sur le fait que pour satisfaire à ces objectifs d'inclusion sociale, l'assistance doit être fournie à titre gratuit, conformément aux dispositions de l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, concernant le droit à l'intégration des personnes handicapées.

4.2.2. C'est la raison pour laquelle le CESE considère que les exceptions au refus d'embarquement de personnes handicapées ou à mobilité réduite doivent reposer sur des critères objectifs, non discriminatoires, transparents et vérifiables.

⁽⁵⁾ Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du Parlement européen, Conseil et Commission (2003/C 321/01), point 17.

⁽⁶⁾ Directive 93/13/CEE du Conseil, du 5.4.1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs. JO L 95 du 21.4.1993, p. 29.

⁽⁷⁾ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur. JO L 149 du 11.6.2005, p. 22.

4.3. Le CESE considère positives les dispositions de l'article 8 de la proposition de règlement concernant le dialogue et la concertation entre les organisations de la société civile organisée et les pouvoirs publics et en vertu desquelles les transporteurs établissent les règles d'accès avec la participation des organisations représentatives des personnes handicapées et les organismes nationaux chargés de l'application. Pour ce qui est de la détermination des normes de qualité, il conviendrait également de les définir avec la collaboration des associations de consommateurs, conformément à l'article 22 de la proposition, en tenant compte des recommandations de l'Organisation maritime internationale et d'autres organismes internationaux compétents en la matière.

4.4. Le «montant spécifique» à prélever tel que prévu dans les termes de l'article 9, paragraphe 3, de la proposition contrevient totalement au principe de la gratuité au titre des objectifs d'inclusion, d'autant plus que cette disposition a un caractère unilatéral. Cependant, la séparation comptable découle naturellement de la transparence minimum requise, même si la vue d'ensemble annuelle soumise à l'audit, devrait être mise à disposition des organisations de personnes handicapées et des associations de consommateurs. Le CESE invite toutefois à examiner si la charge qu'implique un tel décompte doit être imposée aux petites et moyennes entreprises.

4.5. L'indemnisation relative aux fauteuils roulants et à l'équipement de mobilité est conforme à l'objectif de protection du règlement, tout comme la prescription de mettre à la disposition des personnes concernées un équipement de remplacement. L'indemnisation doit être totale et inclure tous les dommages et préjudices causés.

4.6. Par rapport à l'actuelle situation de vide réglementaire, les obligations en cas d'interruption de voyage semblent raisonnables, en tant que normes uniformes minimales. Le CESE peut comprendre qu'il soit prévu dans un premier temps, au plan communautaire, une certaine harmonisation des droits des passagers dans le secteur aérien avec ceux des autres modes de transport, mais il souhaite que soit préconisé d'atteindre très rapidement le niveau de protection le plus élevé.

4.6.1. Le dédommagement au prix du billet, comme système d'indemnisation automatique, peut être un dispositif équitable pour autant qu'il fonctionne avec souplesse et efficacité. Ce système devra évoluer vers des pourcentages plus élevés à l'avenir dans les cas de retard.

4.6.2. Une clarification est nécessaire en ce qui concerne la disposition contenue à l'article 20, paragraphe 4, de la proposition, qui prévoit que ledit article ne s'applique pas si le retard est causé par des «circonstances exceptionnelles». Il y a lieu de clarifier cette disposition conformément à la jurisprudence de la Cour de justice ⁽⁸⁾, en ce sens qu'elle ne s'applique pas à un défaut technique de l'avion provoquant l'annulation du vol, à moins que ce problème se rapporte à un événement qui, par sa nature ou son origine, n'est pas inhérent à l'exercice normal de l'activité du

transporteur. De plus, le fait qu'un transporteur se soit conformé aux exigences minimales d'entretien d'un navire ne suffit pas en soi à prouver qu'il a adopté toutes les «mesures raisonnables» ou utiles et à l'exempter ainsi de l'obligation d'indemnisation. Il conviendrait aussi de tenir compte à cet égard des spécificités nautiques du service de transport considéré.

4.6.3. En tout état de cause la disposition de l'article 21 de la proposition selon laquelle aucune disposition de cette dernière ne saurait empêcher les voyageurs de demander auprès des tribunaux nationaux des dommages et intérêts au titre de pertes résultant de l'annulation ou du retard de services de transport est parfaitement conforme au droit fondamental à un recours effectif visé à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4.7. L'information est un aspect important pour les passagers et doit être accessible et conforme à l'évolution technologique. La proposition est donc pertinente à cet égard.

4.8. En ce qui concerne les plaintes, tant que leur objet reste un préjudice d'ordre civil et/ou commercial elles doivent être adressées aux organes responsables de la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation, créés sur la base de la recommandation de la Commission 1998/257/CE du 30 mars, ou du moins à des organes respectueux des principes d'indépendance, de transparence, de contradiction, d'efficacité, de légalité, de liberté et de possibilité de représentation.

4.9. Les organes nationaux d'application doivent être compétents pour appliquer pleinement un régime de sanctions effectif, dissuasif et proportionnel, qui inclue, en toute occurrence, la possibilité d'émettre un ordre de paiement en dédommagement aux passagers ayant déposé une plainte.

Il faudrait prévoir dans le règlement une obligation relative à l'existence d'une information adéquate et pertinente, dûment accessible, sur les sanctions et les plaintes que peuvent déposer les passagers.

4.10. En ce qui concerne la protection des données à caractère personnel et la libre circulation de données ⁽⁹⁾, le CESE rejoint la Commission sur la nécessité d'une application stricte de la réglementation en vigueur afin de garantir le respect de la vie privée des passagers conformément à la directive 95/46/CE et à la jurisprudence de la Cour de justice, en particulier lorsqu'il s'agit de données personnelles pouvant être remises à des États tiers à l'occasion de la prestation de services de transport. Les personnes inscrites dans un fichier doivent à tout moment être informées de cette inscription, ainsi que de la possibilité d'accéder à celui-ci et de demander la rectification ou la suppression des données les concernant.

⁽⁸⁾ Arrêt du 22 décembre 2008, affaire C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

⁽⁹⁾ Droit à la vie privée et à l'intimité, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

4.11. Le CESE rappelle à la Commission la nécessité de réviser la directive 90/314/CE, dans un souci de cohérence avec la présente proposition et d'autres règles du droit communautaire dérivé et en tout cas pour:

- actualiser les définitions et clarifier la définition de formules telles que «prix tout compris», «forfait» ou «combinaison préalable»;
- définir plus clairement la responsabilité précise de l'opérateur et de l'agent en cas de non-respect du contrat ou d'exécution

défaillante de celui-ci, que l'opérateur ait presté le service en question de manière directe ou indirecte;

- fixer un dédommagement plus clair et complet des consommateurs dans les cas où l'organisateur annule le contrat.

4.12. Le CESE rappelle par ailleurs à la Commission la nécessité de mentionner expressément dans le règlement les directives relatives au transport maritime et à la navigation intérieure visant à assurer un haut niveau de protection, notamment des personnes à mobilité réduite, et d'adapter le cas échéant leur champ d'application géographique.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI
