COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.8.2013
COM(2013) 587 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport sur l'application du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport sur l'application du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Le règlement sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires[1] (ci-après le «règlement») a été adopté le 23 octobre 2007 afin d'assurer une protection de base aux voyageurs ferroviaires dans l'Union européenne. Il est entré en vigueur le 3 décembre 2009 et s'applique à tous les services ferroviaires de voyageurs (internationaux, nationaux, urbains et suburbains) qui sont assurés, au sein de l'UE, par des entreprises ferroviaires titulaires d'une licence[2]. Les États membres peuvent appliquer des périodes de transition et accorder des dérogations pour certains services. Dans la mesure où la majorité des États membres ont utilisé cette possibilité, environ 61 % des services nationaux à longue distance et 83 % des services régionaux et suburbains font l'objet d'une dérogation.

L'article 36 du règlement dispose que la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre et les résultats du règlement. Le présent rapport vise à répondre à cette obligation.

Il aborde également des aspects liés à la couverture adéquate des responsabilités des entreprises ferroviaires en cas d'accident, visée à l'article 12 du règlement.

Les informations quantitatives et qualitatives ayant contribué à la rédaction du présent rapport proviennent d'une étude menée par un consultant externe [3], ainsi que d'autres sources, des autorités nationales, du Parlement européen et des parties prenantes[4].

1.2. Le règlement

De manière générale, la mise en œuvre du règlement par les entreprises ferroviaires est relativement effective. Les informations disponibles révèlent qu'il n'existe pas de non-respect systématique des dispositions du règlement ni d'ambiguïtés majeures au niveau de celles-ci qui empêcheraient les États membres et les acteurs du secteur de respecter le règlement.

En outre, les voyageurs prenant le train dans le cadre d'un «voyage à forfait» bénéficient d'une protection supplémentaire en vertu de la directive concernant les voyages à forfait[5].

---

1 JO L 315 du 3.12.2007, p. 14.

2 Comme défini dans la directive 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires (JO L 143 du 27.6.1995, p. 70).

3 Steer Davies Gleeve (SDG): http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2012-07-evaluation-regulation-1371-2007.pdf.

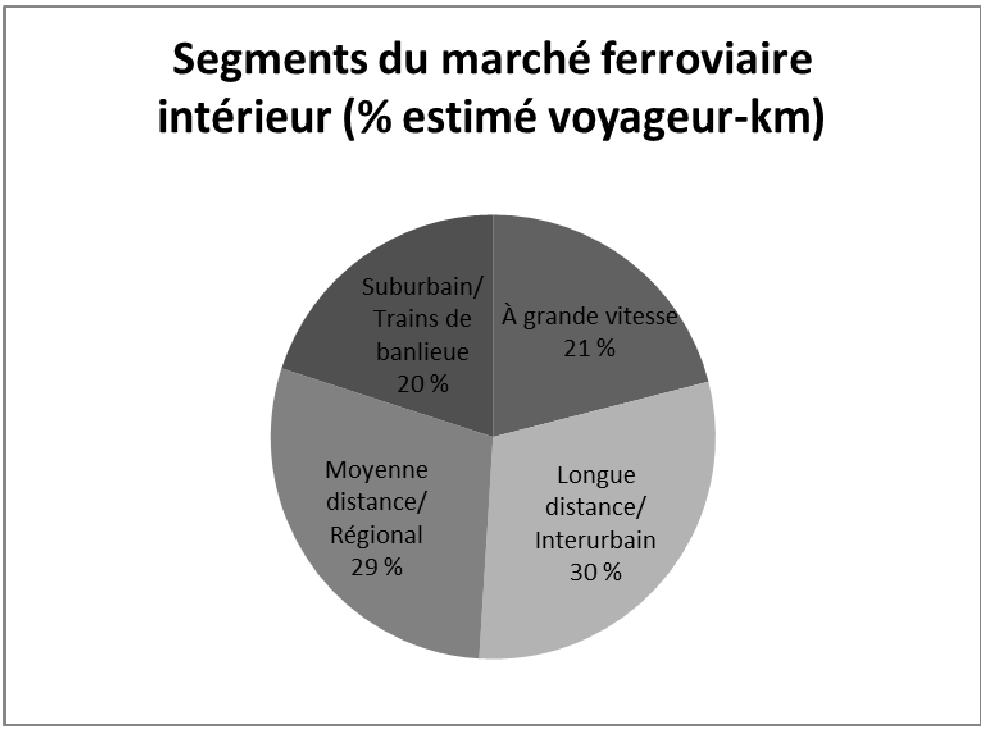
4 Secteur ferroviaire et associations d'utilisateurs et de consommateurs.

5 La 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) fait actuellement l'objet d'un réexamen. Une nouvelle proposition [COM(2013) 512] a été adoptée le 9 juillet 2013.

1.3. Le marché ferroviaire

La mise en œuvre du règlement doit être envisagée dans le contexte global de l'évolution et du fonctionnement du marché des services de transport ferroviaire de voyageurs, et en tenant compte de l'objectif stratégique d'accroissement de la part modale du transport ferroviaire défini dans le livre blanc de 2011[6]. En 2010, le transport ferroviaire ne représentait que 7 % du transport intérieur de passagers dans l'UE. Selon le tableau de bord des marchés de consommation de 2012, les consommateurs ont attribué des notes médiocres aux services ferroviaires[7].

Le marché ferroviaire international ne représente que 6 % du trafic total dans l'UE. Le marché des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs subit quant à lui la concurrence d'autres modes de transport, tels que l'avion et la voiture.



Source: analyse d'impact de la Commission européenne [SWD(2013) 10] accompagnant le 4e paquet ferroviaire concernant l'ouverture des marchés nationaux.

Pour encourager l'innovation, l'efficacité et un meilleur rapport qualité-prix, la Commission propose, dans son 4e paquet ferroviaire[8], d'ouvrir le marché des services nationaux de transport de voyageurs à de nouveaux entrants et services à partir de décembre 2019, afin de donner de l'essor aux services de transport ferroviaire.

2. ÉVALUATION DU RESPECT DU REGLEMENT

Le présent rapport évalue le respect du règlement sur la base des dix droits fondamentaux des voyageurs énumérés dans la communication sur les droits des

6 COM(2011) 144 du 28.3.2011.

7 http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm (en anglais).

8 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer [COM(2013) 28 du 30.1.2013] et proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen [COM(2013) 29 du 30.1.2013].

passagers dans tous les modes de transport[9], à savoir: non-discrimination; assistance pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite; information; remboursement; réacheminement et nouvelle réservation; assistance en cas de perturbations; indemnisation; responsabilité à l'égard des passagers et de leurs bagages; traitement des plaintes; application et mise en œuvre. Le rapport détermine également les aspects qui nécessitent des améliorations ou des éclaircissements et précise les actions à entreprendre.

2.1. Droit à la non-discrimination dans l'accès aux transports

2.1.1. Discrimination en raison de la nationalité

L'article 18 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Par conséquent, l'application de tarifs réduits en raison de la nationalité constitue une violation de la législation de l'UE. Plusieurs entreprises ferroviaires offrent des réductions à certaines catégories de voyageurs (par exemple les personnes handicapées, les personnes âgées ou les enfants). Ces réductions ne témoignent d'aucune discrimination ouvertement fondée sur la nationalité. En revanche, lorsque les réductions dépendent du lieu de résidence et que, de ce fait, les personnes résidant dans d'autres États membres ne peuvent y avoir accès, il y a lieu de les considérer comme discriminatoires.

2.1.2. Discrimination en raison d'un handicap ou d'une mobilité réduite

L'un des objectifs du règlement est d'offrir aux personnes handicapées ou à mobilité réduite les mêmes possibilités qu'aux autres citoyens en matière de transport ferroviaire. Ce principe fondamental est conforme aux obligations qui incombent à l'UE en vertu de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH)[10]. Les entreprises ferroviaires ne peuvent pas refuser de transporter les personnes handicapées ou à mobilité réduite ni imposer que des personnes accompagnantes soient présentes, sauf si cela s'avère nécessaire pour satisfaire aux règles d'accès non discriminatoires (article 19).

Les réservations effectuées par des personnes handicapées ou à mobilité réduite n'ont été refusées que dans de très rares cas. Ce fait est d'ailleurs confirmé par les organisations de personnes handicapées. Les refus étaient généralement justifiés par un manque d'espace (nombre limité de places pour les fauteuils roulants, par exemple). Les entreprises ferroviaires semblent avoir cherché activement des solutions de remplacement lorsque le transport s'avérait impossible. Néanmoins, dans certains cas, des utilisateurs de fauteuils roulants ont été contraints d'acheter des billets de première classe, ce qui constitue clairement une pratique discriminatoire si ces billets ne sont pas proposés à un tarif réduit.

2.2. Droit à la mobilité: accessibilité et assistance pour les voyageurs handicapés et à mobilité réduite

Afin de garantir à tous les voyageurs un accès égal aux transports, le règlement impose des obligations aux entreprises ferroviaires, aux gestionnaires des gares, aux vendeurs de billets et aux voyagistes.

---

9 COM(2011) 898 du 19.12.2011. Ces droits sont également mentionnés dans le rapport du Parlement européen sur les droits des passagers dans tous les modes de transport [2012/2067(INI)].

10 Décision 2010/48/CE du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (JO L 23 du 27.1.2010, p. 35).

Les entreprises ferroviaires et les vendeurs de billets sont tenus de fournir une quantité minimale d'informations avant le voyage, conformément à l'annexe II du règlement (soit, entre autres, sur l'accessibilité, les conditions d'accès et la disponibilité à bord d'équipements pour les personnes handicapées). La législation relative aux spécifications techniques d'interopérabilité concernant les applications télématiques (STI ATV)[11] précise les informations que les entreprises ferroviaires doivent fournir sur leur site internet. Ces dernières remplissent généralement ces obligations, mais à des degrés divers, et elles omettent souvent de fournir des informations concernant la taille et le poids maximaux autorisés pour les fauteuils roulants et concernant les équipements appropriés disponibles à bord.

En vertu des articles 22 et 23, les entreprises ferroviaires et les gestionnaires des gares sont tenus de fournir gratuitement une assistance à bord du train et lors de l'embarquement et du débarquement, notamment.

L'article 24, point a), précise que le besoin d'assistance doit être notifié 48 heures avant le voyage. Nombreuses sont les entreprises qui acceptent des délais plus courts, mais certaines appliquent des délais plus longs ou exigent que les notifications préalables soient effectuées uniquement les jours ouvrables. Les méthodes de notification préalable ne sont pas toujours claires et ont parfois un coût (par exemple lorsqu'il est nécessaire d'appeler des numéros surtaxés).

En général, l'assistance est fournie même lorsque les services intérieurs font l'objet d'une dérogation concernant ces articles. Le règlement oblige les gestionnaires des gares à fournir l'assistance nécessaire en gare. Dans la pratique, les (principales) entreprises ferroviaires (nationales) fournissent généralement une assistance. Dans la perspective d'un environnement pleinement libéralisé, les autorités nationales compétentes doivent prendre des mesures pour éviter les conflits de compétence entre les entreprises ferroviaires concurrentes et garantir la fourniture de l'assistance nécessaire.

L'accessibilité des infrastructures et du matériel roulant prévue à l'article 21, qui fait référence aux STI ATV[12], varie considérablement entre les États membres. Les organisations de personnes handicapées considèrent que l'inaccessibilité des gares constitue le principal obstacle au voyage pour les personnes handicapées. Les services internationaux et ceux fournis par les nouveaux entrants, qui sont caractérisés par un matériel roulant plus récent et conforme aux STI ATV, tendent à être plus accessibles que les services intérieurs et que ceux qui sont actuellement proposés.

2.3. Droit à l'information

2.3.1. Information des voyageurs avant et pendant le voyage

En vertu de l'article 8, les entreprises ferroviaires et les vendeurs de billets doivent au moins fournir les informations préalables au voyage qui sont mentionnées dans l'annexe II du règlement (soit, entre autres, les conditions générales du contrat et les informations relatives aux tarifs et aux trajets).

---

[11] Règlement (UE) n° 454/2011 de la Commission du 5 mai 2011 relatif à la spécification technique d'interopérabilité concernant le sous-système «applications télématiques au service des voyageurs» du système ferroviaire transeuropéen (JO L 123 du 12.5.2011, p. 11).

[12] Décision 2008/164/CE de la Commission concernant la spécification technique d'interopérabilité relative aux personnes à mobilité réduite dans le système ferroviaire transeuropéen conventionnel et à grande vitesse (JO L 64 du 7.3.2008, p. 72).

De manière générale, les conditions de transport semblent conformes au règlement, même si ce dernier n'est pas expressément mentionné.

La plupart des entreprises ferroviaires fournissent, par l'intermédiaire du personnel de bord, d'annonces vocales ou d'écrans, des informations pendant le voyage (article 8 et annexe II, partie 2) concernant, entre autres, les services à bord, les prochains arrêts et les perturbations du service. Dans son arrêt du 22 novembre 2012 dans l'affaire C-136/11, la Cour de justice de l'UE a précisé que des informations en temps réel au sujet des retards ou des suppressions des trains qui assurent les correspondances principales doivent être fournies quelle que soit l'entreprise ferroviaire qui assure ces correspondances. Le gestionnaire de l'infrastructure est tenu d'informer les entreprises ferroviaires au sujet des services de correspondance assurés par d'autres entreprises[13].

En vertu de l'article 10, les entreprises ferroviaires utilisent le système informatisé d'information et de réservation pour les transports ferroviaires et adaptent leur système informatique aux exigences fixées dans les STI ATV afin de permettre l'échange d'informations.

2.3.2. Vente de billets et réservations

En vertu de l'article 9, paragraphe 1, les entreprises ferroviaires sont tenues de proposer, pour autant qu'ils soient disponibles, des billets directs[14] et des réservations. Toutefois, rien ne les incite à proposer des billets directs, et des problèmes d'ordre pratique ou technique peuvent restreindre l'offre de ce type de billets pour les trajets qui combinent des billets sans réservation, qui peuvent être utilisés pour tous les services, et des billets avec réservation intégrée, qui ne sont valides que pour un service déterminé. **De ce fait, la disponibilité actuelle des billets directs est limitée.**

Dans la perspective d'une augmentation des services ferroviaires due à l'ouverture du marché et d'une interconnexion accrue entre les différents services intérieurs et entre ceux-ci et les services internationaux, il est crucial d'instaurer un système efficace de vente de billets directs ainsi que des synergies entre réseaux, notamment lorsque les États membres décident de ne pas mettre en place des systèmes de billetterie intégrée.

2.4. Droit de renoncer au voyage et remboursement

En vertu de l'article 16, en cas de retard à l'arrivée excédant 60 minutes, les voyageurs peuvent choisir entre le remboursement intégral du prix du billet et un réacheminement, dans les meilleurs délais ou à une date ultérieure à leur convenance. **De manière générale, les entreprises ferroviaires respectent l'obligation de remboursement.**

2.5. Droit à l'exécution du contrat de transport en cas de perturbations

En cas de perturbation du service, le réacheminement n'est pas toujours proposé. Comme c'est le cas dans le transport aérien, de nombreuses entreprises ferroviaires tendent à interpréter la notion de «conditions de transport comparables» qui figure à l'article 16, point b), de manière restrictive, et à réacheminer uniquement sur leurs propres services et non sur d'autres services (notamment les trains à grande vitesse) ou modes de transport.

[13] Westbahn Management GmbH contre ÖBB-Infrastruktur AG.

[14] Comme défini à l'article 3, paragraphe 10.

2.6. Droit à une assistance

L'article 18 prévoit que les entreprises ferroviaires fournissent une assistance[15] en cas de retards supérieurs ou égaux à 60 minutes. Plus de 40 % des États membres ont accordé une dérogation à leurs services intérieurs, qui représentent plus de 94 % du transport ferroviaire de voyageurs visé à cet article.

Par ailleurs, certaines entreprises ferroviaires limitent la somme maximale allouée à l'hébergement, tandis que d'autres ne fournissent pas les rafraîchissements et la nourriture requis à bord, affirmant que cela est trop difficile à organiser en cas de retards entre les gares. **De ce fait, le respect du droit à une assistance pourrait être amélioré, notamment par des mesures d'application proactives prises par les autorités nationales.**

2.7. Droit à une indemnisation

Conformément à l'article 17, les voyageurs peuvent demander une indemnisation proportionnelle au prix du billet en cas de retards importants ou de suppressions.

La plupart des entreprises ferroviaires respectent cette obligation. Il arrive même que les législations nationales et les politiques commerciales des transporteurs prévoient une indemnisation d'un montant supérieur.

Le règlement n'est pas tout à fait clair quant à la possibilité, pour les transporteurs, d'être exemptés de l'obligation d'indemnisation (mais pas des autres obligations, telle que celle relative à l'assistance) en cas de force majeure. Dans l'affaire C-509/11[16], actuellement pendante devant la Cour de justice de l'UE, l'avocat général a fait valoir que les entreprises ferroviaires ne pouvaient pas s'exonérer de l'obligation d'indemnisation en cas de retard à l'arrivée causé par des circonstances qui échappent à leur contrôle. La Cour doit encore se prononcer sur l'affaire.

2.8. Responsabilité du transporteur à l'égard des voyageurs et de leurs bagages

2.8.1. Responsabilité pour le transport des voyageurs et des bagages

L'article 11 du règlement précise que la responsabilité à l'égard des voyageurs et de leurs bagages est régie par les règles uniformes concernant le CIV[17], qui figurent à l'annexe I du règlement. Les transporteurs sont responsables en cas de décès ou de dommages corporels, sauf si l'accident résulte de circonstances exceptionnelles ou s'il est le fait du voyageur ou d'un tiers. Dans ce dernier cas, le transporteur est responsable, mais il peut recouvrer les sommes avancées aux voyageurs. Le montant des dommages-intérêts est déterminé par la législation nationale. Le plafond d'indemnisation en cas de décès ou de dommages corporels est fixé à 175 000 unités de compte (soit environ 190 000 EUR)[18]. **Les indemnités que la plupart des entreprises ferroviaires ont déclaré avoir versées pour les bagages étaient d'un montant égal ou supérieur aux plafonds prévus par le règlement.**

2.8.2. Couverture de la responsabilité

L'article 12 du règlement impose à une entreprise ferroviaire «d'être assurée de manière adéquate ou d'avoir pris des dispositions équivalentes pour pouvoir couvrir les responsabilités qui lui incombent». Ces exigences sont un peu floues et le

---

15 Repas, rafraichissements, hébergement.

16 ÖBB-Personenverkehr AG contre Schienen-Control Kommission und Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie.

17 Contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages.

18 Annexe I, article 30, paragraphe 2.

règlement ne précise pas ce que la notion d'assurance «adéquate» recouvre. De ce fait, aucune couverture financière minimale n'est définie. La directive établissant un espace ferroviaire unique européen[19] prévoit qu'«une entreprise ferroviaire est suffisamment assurée ou dispose de garanties suffisantes dans des conditions de marché pour couvrir [sa responsabilité]».

Le caractère adéquat du niveau de couverture nécessaire dépend des risques potentiels pour l'entreprise ferroviaire. Le niveau de risque réel, le montant des dommages-intérêts et la responsabilité en cas de dommages corporels sont déterminés par la législation nationale. Les dispositions qui définissent cette responsabilité existent dans la plupart des États membres. La responsabilité potentielle et les exigences correspondantes en matière de couverture dépendent également du niveau de revenus de l'État concerné. Certes, un bas niveau de couverture ne signifie pas nécessairement que l'entreprise ferroviaire manque à ses obligations, mais, lorsque le montant de la couverture ne suffit même pas pour couvrir les indemnisations à verser à quelques passagers, il ne peut en tout état de cause pas être considéré comme adéquat. Cela ne semble être le cas que de très rares entreprises ferroviaires.

La plupart des entreprises semblent avoir souscrit une assurance pour couvrir leurs responsabilités et être assurées de manière adéquate.

2.8.3. Équipement de mobilité:

L'article 25 du règlement interdit aux entreprises ferroviaires de limiter le montant de l'indemnisation en cas d'endommagement de l'équipement de mobilité d'une personne handicapée. Rares sont les entreprises ferroviaires qui ne respectent pas cette obligation.

2.9. Droit à un système de traitement des plaintes rapide et accessible

2.9.1. Traitement des plaintes

En vertu de l'article 27, les entreprises ferroviaires sont tenues de mettre en place des mécanismes de traitement des plaintes et d'informer les voyageurs de leurs modalités de contact. Un voyageur peut déposer une plainte auprès de toute entreprise ferroviaire concernée (notamment lorsqu'il a été fait appel à différentes entreprises à l'occasion d'un voyage à correspondances). La réponse doit lui parvenir dans un délai maximal de trois mois, et si possible sous un mois. Les rapports annuels sur la qualité du service publiés par les entreprises ferroviaires doivent inclure des statistiques relatives aux plaintes.

En général, les entreprises ferroviaires fournissent des informations concernant la procédure de traitement des plaintes. La plupart des entreprises respectent également les délais imposés.

D'après l'étude sur laquelle se fonde le présent rapport, en 2011, les organismes nationaux chargés de l'application (ONA) ont reçu entre 2 500 et 3500 plaintes environ en lien direct avec le règlement. Ce chiffre représente moins de 10 % du nombre total de plaintes relatives aux droits des passagers aériens que les ONA reçoivent annuellement.

[19] Directive 2012/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (JO L 343 du 14.12.2012, p. 32).

2.9.2. Normes de qualité du service et rapports

Conformément à l'article 28 du règlement, les entreprises ferroviaires définissent des normes de qualité du service qui couvrent au moins les points énumérés à l'annexe III du règlement. Les rapports annuels sur la qualité du service sont publiés sur le site internet des entreprises ferroviaires, ainsi que sur celui de l'Agence ferroviaire européenne (AFE).

L'étude a montré qu'à l'origine, les entreprises respectaient rarement cette obligation. La Commission a établi des lignes directrices[20] afin de faciliter la publication des rapports sur la qualité du service et d'aider les ONA à contrôler le respect des dispositions. Les dernières publications sur le site internet de l'AFE révèlent que **la situation s'est considérablement améliorée** depuis[21].

2.10. Droit à la pleine application et à l'application effective du droit de l'UE

2.10.1. Dérogations

Conformément à l'article 2, les États membres peuvent, sans devoir se justifier, octroyer à certains services une dérogation partielle à l'application du règlement. Les services ferroviaires intérieurs peuvent bénéficier d'une dérogation de cinq ans, renouvelable à deux reprises, tandis que la dérogation pour les services ferroviaires urbains, suburbains et régionaux de transport de voyageurs n'est pas limitée dans le temps. Les voyages dont une partie importante a lieu en dehors de l'UE peuvent être exemptés pour une période renouvelable de cinq ans. En conséquence, la durée d'exemption peut atteindre quinze ans pour les services intérieurs à longue distance, qui représentent 50 % du marché ferroviaire intérieur.

Bien que **plusieurs États membres aient opté pour des dérogations étendues**, celles-ci ne concernent souvent que les services régionaux et suburbains ou certains articles, notamment l'article 18, paragraphe 2, sur l'assistance à fournir en cas de retard important, dans la mesure où les entreprises considèrent que cet article est particulièrement coûteux et qu'il constitue une charge supplémentaire.

En vertu de l'article 2, paragraphe 6, la plupart des États membres frontaliers d'un pays tiers ont octroyé, dans la mesure du possible, des dérogations pour les services ferroviaires internationaux. Ainsi, les neuf États membres de l'UE[22] qui sont membres de l'Organisation de coopération entre chemins de fer (OSJD) ont pu bénéficier du répit nécessaire pour s'assurer que la future annexe à la convention de l'OSJD[23] comprendra des normes similaires de protection pour les voyageurs ferroviaires internationaux.

2.10.2. Mise en œuvre et contrôle de l'application

En vertu de l'article 30, les États membres désignent un organisme national indépendant chargé de l'application du règlement (ONA). La plupart des États membres se sont acquittés de cette obligation, mais, dans certains États, l'ONA n'existe qu'en partie ou n'est pas encore opérationnel, tandis que dans d'autres États, il ne dispose pas de pouvoirs d'exécution

---

20 Lignes directrices intitulées «Normes de qualité du service ferroviaire et rapports: procédure de publication et contenu», élaborées par la Commission et envoyées aux ONA en mars 2012.

21 https://eradis.era.europa.eu/interop_docs/ruSQPreports/default.aspx (en anglais).

22 À savoir la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie.

23 L'annexe en question, qui régit le transport ferroviaire international de voyageurs et de bagages, est en cours d'examen. Son champ d'application recoupe celui des dispositions de l'UE en matière de droits des voyageurs ferroviaires.

suffisants. Certains ONA ne semblent pas être suffisamment indépendants. La Commission a examiné l'indépendance des ONA qui assumaient de surcroît le rôle d'organisme de contrôle du secteur ferroviaire défini par la directive 2012/34/UE (anciennement directive 2001/14/CE). Lorsque c'était nécessaire, la Commission a engagé des procédures d'infraction pour manque d'indépendance.

L'article 32 prévoit que les États membres prennent des sanctions **efficaces, proportionnées et dissuasives** en cas de violation des dispositions du règlement. Bien que **la plupart des États membres aient respecté cette obligation**, certains n'ont jamais établi de sanctions ou ont limité ces dernières au non-respect de certains articles uniquement. Dans certains États membres, il est seulement possible d'appliquer des sanctions conditionnelles ou réparatrices, qui sont moins susceptibles de conduire à la mise en œuvre effective du règlement que les sanctions punitives.

Le niveau de sanction varie considérablement; il ne peut être considéré comme dissuasif lorsqu'il est inférieur au coût de mise en conformité. Jusqu'à présent, très peu de sanctions ont été appliquées. Par conséquent, il est encore trop tôt pour déterminer si les procédures de sanction sont suffisamment robustes ou s'il existe des problèmes pour la perception des sanctions.

Malgré l'obligation de coopération prévue à l'article 31, les ONA n'entretiennent que peu de contacts mutuels. Cependant, dans la mesure où 6 % seulement des services ferroviaires dans l'UE ont un caractère international, la nécessité de coopérer afin de traiter les plaintes est limitée.

2.10.3. Recours privé, règlement extrajudiciaire des litiges et dispositions nationales associées

La plupart des États membres offrent des mécanismes de recours privé, notamment des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges (ARD pour *Alternative Dispute Resolution*) et des procédures de règlement des petits litiges. Ces mécanismes sont soit gratuits, soit très peu coûteux pour le consommateur. Lorsqu'il est impossible de résoudre le litige de la sorte, les voyageurs doivent engager des procédures en justice auprès des tribunaux civils. De par leur complexité, ces procédures risquent de décourager les voyageurs et de les inciter à abandonner leurs réclamations.

Dans plusieurs États, les dispositions nationales de protection des voyageurs ferroviaires qui utilisent des services intérieurs sont même plus contraignantes que celles prévues par le règlement (par exemple dans le cas des contrats de licence pour les entreprises ferroviaires). Le règlement ne s'y oppose pas, pour autant qu'il n'existe aucun conflit avec les obligations du règlement pour lesquelles aucune dérogation n'est possible.

3. INCERTITUDES ET PROBLEMES DECELES DANS LE REGLEMENT

L'analyse qui précède révèle qu'il n'existe aucune entrave majeure à la mise en œuvre du règlement. Toutefois, la clarification de certains termes et articles pourrait contribuer à une meilleure application.

Certaines définitions sont absentes (par exemple celle de «correspondance manquée»), peu claires (notamment celles des termes «vendeur de billets» et «services ferroviaires "urbains", "suburbains" et "régionaux" de transport de voyageurs»), ou incohérentes par rapport aux définitions qui figurent dans d'autres textes législatifs applicables. Il convient également de clarifier la notion de «force

majeure» et les conditions sous lesquelles les entreprises peuvent être exemptées de verser des compensations.

Les représentants des organisations de cyclistes estiment que l'article 5 sur le transport de bicyclettes est trop vague et qu'aucune mesure n'est prise pour encourager le transport de bicyclettes dans les trains.

Des inquiétudes ont également été formulées concernant la cohérence entre le texte principal du règlement et ses annexes, en particulier l'annexe I.

4. CONCLUSIONS

Compte tenu de la situation actuelle sur le marché, **l'application du règlement et le contrôle de son application sont globalement satisfaisants**, même si tous les objectifs du règlement n'ont pas été atteints (notamment celui d'augmenter la part de marché du transport ferroviaire[24]). Cependant, la poursuite de l'ouverture du marché prévue par le 4e paquet ferroviaire demandera de nouveaux efforts de la part des entreprises ferroviaires et des États membres pour garantir une protection adéquate des voyageurs. Plus spécifiquement, l'accès égal et transparent aux informations préalables au voyage, la disponibilité des billets, les informations sur les retards et les suppressions et l'intégration des systèmes de billetterie jouent un rôle crucial pour permettre aux voyageurs de bénéficier pleinement de l'ouverture du marché. Le contrôle cohérent et actif de l'application par les ONA est important pour mettre les entreprises ferroviaires dans des conditions de concurrence égale.

Selon les ONA et les organisations de consommateurs, le secteur ferroviaire se montre généralement favorable à la mise en œuvre du règlement. **Aucun cas de non-respect délibéré, grave ou systématique des dispositions n'a été constaté**.

Toutefois, malgré ce bilan globalement positif, certains États membres et entreprises ferroviaires doivent faire davantage d'efforts pour améliorer l'application et le contrôle de l'application.

L'un des problèmes principaux inhérents au règlement est que celui-ci permet aux États membres d'octroyer des dérogations à la majorité de leurs services ferroviaires et ce, pour la plupart des dispositions du règlement.

La Commission considère que l'octroi étendu de dérogations constitue un obstacle sérieux à la réalisation des objectifs du règlement. L'application de régimes différents aux services intérieurs et aux services internationaux dans l'UE n'est pas cohérente avec l'objectif stratégique plus large de mettre en place un espace ferroviaire unique européen et elle engendre des obstacles pour les acteurs du secteur qui sont actifs dans plusieurs États membres. Dans ce contexte, la Commission souligne que seuls les services peuvent bénéficier d'une dérogation (partielle) à l'application du règlement[25], tandis que les voyages, et notamment les voyages transfrontières, ne peuvent pas en être exemptés[26].

Par ailleurs, certains États membres ont pris du retard dans l'application des dispositions. Soit il n'existe pas de véritable ONA, soit celui-ci ne dispose pas de

[24] Considérant 1).

[25] Article 2, paragraphes 1, 4 et 5.

[26] Sauf en ce qui concerne l'article 2, paragraphe 6, dans le cadre duquel les services comme les voyages peuvent bénéficier d'une dérogation.

pouvoirs suffisants ou n'est pas assez indépendant. Certains États membres doivent encore mettre au point des sanctions efficaces, appropriées et dissuasives.

Dans deux États membres, la couverture insuffisante des responsabilités en cas d'accident suscite également des inquiétudes.

5. ACTIONS DE SUIVI

5.1. Action de la Commission

- La Commission examine actuellement les actions nécessaires pour remédier à l'absence d'ONA, à l'insuffisance des pouvoirs conférés à ces organismes et au manque de sanctions efficaces. La Commission prendra également des mesures pour résoudre les situations dans lesquelles l'ONA ne dispose manifestement pas d'une indépendance suffisante, dans les cas évidents ou lorsqu'il traite les entreprises ferroviaires différemment, ce qui est notamment le cas dans les marchés plus libéralisés. La Commission a commencé par engager dix procédures de pré-infraction contre les États membres qui ne semblent pas satisfaire à ces exigences ou dont les mesures d'application doivent être améliorées sur certains points, et principalement dans les domaines suivants:
    - incapacité pour l'ONA de couvrir tous les articles du règlement et absence de sanctions efficaces;
    - couverture insuffisante des responsabilités;
    - incapacité de satisfaire à l'obligation de verser une avance en cas de décès d'un voyageur;
    - incapacité de fournir des informations adéquates aux voyageurs et insuffisance des renseignements donnés au sujet de l'assistance et des outils de notification préalable destinés aux personnes handicapées;
    - discrimination pour diverses raisons;
    - assistance insuffisante en cas de perturbations;
    - incapacité de fournir une indemnisation financière ou de dédommager les voyageurs pour la perte ou l'endommagement de leur bagage enregistré ou de leur équipement de mobilité;
    - incapacité de réacheminer les voyageurs par d'autres moyens de transport comparables;
    - non-publication des rapports sur la qualité du service;
- **à court terme**, la Commission, en coopération avec les États membres, le secteur ferroviaire et les parties prenantes, examinera la possibilité d'adopter des orientations interprétatives pour faciliter et améliorer la mise en œuvre du règlement et promouvoir les meilleures pratiques:
    - la Commission encouragera la coopération avec d'autres modes de transport de sorte à améliorer le transport intermodal sans rupture de charge;
    - la Commission coopérera avec les parties prenantes pour permettre des progrès dans les domaines de la planification intégrée de voyages et de la billetterie directe;

- **à moyen terme**, pour renforcer l'application de la législation en matière de droits des voyageurs ferroviaires, la Commission envisage de réexaminer le règlement n° 1371/2007, en tenant compte du réexamen en cours de la directive sur les voyages à forfait et en s'intéressant aux aspects suivants:
  - dérogations pour les services intérieurs (à longue distance) afin d'assurer l'harmonisation avec le 4e paquet ferroviaire;
  - «force majeure»: afin de faire correspondre les obligations en la matière à celles définies dans la législation sur les droits des passagers applicable aux autres modes de transport, et compte tenu de l'arrêt en suspens de la Cour de justice de l'Union dans l'affaire C-509/11, la Commission envisage de faire valoir que, dans de tels cas de force majeure, les entreprises ne sont pas obligées de verser d'indemnité;
  - résolution des incertitudes (concernant la couverture de la responsabilité des voyageurs par les entreprises, par exemple, de sorte à mettre les acteurs du secteur sur un pied d'égalité et à assurer la sécurité juridique pour les voyageurs);
  - application de la CNUDPH: proposition de modifications pertinentes du règlement (portant notamment sur la définition de la notion de «personne handicapée ou personne à mobilité réduite», sur l'article 21 relatif à l'accessibilité et sur l'annexe III);
  - harmonisation des mesures de sensibilisation et de formation à l'assistance destinées au personnel travaillant avec les personnes handicapées pour qu'elles correspondent à celles prévues dans la législation en matière de droits des passagers applicable aux autres modes de transport;
  - affichage de panneaux dans les gares, dans les locaux des vendeurs de billets et à bord des trains pour informer les passagers de leurs droits en vertu du règlement, comme c'est le cas en vertu de la législation pour les autres modes de transport.

5.2. Application dans les États membres

- Les ONA doivent se montrer plus proactifs dans le contrôle de l'application, notamment en menant davantage d'inspections, surtout en cas de non-respect des dispositions du règlement. Les ressources adéquates doivent être disponibles;
- les ONA doivent s'assurer que les entreprises ferroviaires définissent des normes de qualité et qu'elles publient des rapports sur la qualité du service. Ils peuvent facilement vérifier le respect de ces obligations et prendre des mesures si nécessaire;
- conformément à l'article 31, les ONA doivent collaborer plus étroitement, non seulement pour résoudre des difficultés transfrontières, mais également pour échanger l'information et les meilleures pratiques;
- les ONA devraient activement sensibiliser les voyageurs à leurs droits;
- la Commission continuera à organiser régulièrement des réunions avec les ONA pour parvenir à une conception commune des aspects pratiques liés à la

mise en œuvre du règlement et pour leur permettre de partager leurs expériences.

5.3. Autres

- La Commission mènera des actions de sensibilisation et invitera les ONA, les acteurs du secteur et les autres parties prenantes à la soutenir dans ses démarches et/ou à mettre eux-mêmes en œuvre des mesures similaires.