



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Document de séance

A7-0287/2012

26.9.2012

RAPPORT

sur les droits des passagers dans tous les modes de transport
(2012/2067(INI))

Commission des transports et du tourisme

Rapporteur: Georges Bach

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	17
AVIS DE LA COMMISSION DU MARCHÉ INTÉRIEUR ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS	22
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	29

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les droits des passagers dans tous les modes de transport (2012/2067(INI))

Le Parlement européen,

- vu le titre IV de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne portant sur la libre circulation des personnes,
 - vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée "Une vision européenne pour les passagers: Communication sur les droits des passagers dans tous les modes de transport" (COM(2011)0898),
 - vu l'avis du Comité économique et social européen du 23 mai 2012¹,
 - vu la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées,
 - vu sa résolution du 25 novembre 2009 sur l'indemnisation des passagers en cas de faillite d'une compagnie aérienne²,
 - vu sa résolution du 25 octobre 2011 sur la mobilité et l'intégration des personnes handicapées et la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées³,
 - vu sa résolution du 29 mars 2012 sur le fonctionnement et l'application des droits établis des personnes voyageant par avion⁴,
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des transports et du tourisme et l'avis de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (A7-0287/2012),
- A. considérant que, sur la base des objectifs correspondants fixés dans le livre blanc de la Commission de 2001, un ensemble complet de règles a été élaboré concernant les droits des passagers dans tous les modes de transport, c'est-à-dire le transport aérien, ferroviaire, par voie d'eau et routier, qui offre aux voyageurs un minimum de protection tout en contribuant à la mise en place de conditions de concurrence unifiées pour les transporteurs;
- B. considérant cependant que certains de ces droits des passagers ne sont pas encore complètement appliqués par tous les transporteurs, ni contrôlés de façon harmonisée ou mis en œuvre correctement par toutes les autorités nationales; que certaines des dispositions existantes sont floues en ce qui concerne les droits des passagers ou la responsabilité des prestataires de services, et qu'il est donc nécessaire de les réviser; que

¹ JO C 229 du 31.7.2012, p. 122.

² JO C 285 E du 21.10.2010, p. 42.

³ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0453.

⁴ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0099.

les voyageurs sont toujours insuffisamment informés de leurs droits et de la qualité des services qu'ils peuvent escompter et que la notification et l'application de leurs droits posent souvent des difficultés;

- C. considérant que cette analyse est confirmée par une enquête réalisée par le rapporteur auprès des députés au Parlement européen et des fonctionnaires de cette institution;
- D. considérant que la Commission tend, grâce à sa récente communication et à d'autres initiatives récentes (révision du règlement relatif aux droits des passagers, règlement (CE) n° 261/2004; voyages à forfait, directive 90/314/CEE), à clarifier et à renforcer les droits des utilisateurs dans tous les secteurs du transport;
- E. considérant qu'il convient de veiller à éviter une trop grande bureaucratie pour les petites entreprises de transport par autobus/autocar dans les zones rurales, qui fournissent souvent un service précieux à la communauté, dans des régions isolées;
- F. considérant qu'il est essentiel de trouver un équilibre entre le respect nécessaire des droits des passagers dans le domaine des services d'autobus/autocar en milieu rural et la nécessité de veiller à ce que la charge ne soit pas lourde au point de rendre ces services non rentables à l'avenir;
- G. considérant qu'un niveau élevé de protection des consommateurs est garanti par l'article 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par l'article 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
- H. considérant que des problèmes récurrents demeurent quant à la transparence des prix pour les consommateurs qui réservent des billets sur Internet;

Cadre général

1. soutient l'intention de la Commission de renforcer la mise en œuvre des règles en vigueur concernant les droits des passagers et de les améliorer, au besoin, et se félicite de la présente communication qui donne une vue d'ensemble utile sur ce qui a été réalisé jusqu'à présent;
2. souligne que les passagers n'ont pas seulement des droits, mais aussi des obligations, dont le respect contribuera, pour eux-mêmes ainsi que pour les autres passagers, au bon déroulement, en toute sécurité, de toutes les opérations, avant, pendant et après le voyage;
3. estime que les critères communs (absence de discrimination, égalité de traitement, accessibilité physique et aux TIC, exigences de la conception universelle "*design for all*", respect intégral des conditions contractuelles, informations exactes, disponibles et accessibles en temps utile avant, pendant et après le voyage, et assistance immédiate et proportionnée en cas de perturbations et indemnisation éventuelle) ainsi que les dix droits spécifiques des passagers énoncés par la Commission dans sa communication, correspondent aux principaux droits dans tous les modes de transport et constituent une base solide pour établir une charte des droits des passagers juridiquement opposable;

4. observe que les conditions préalables à la sécurité et à la sûreté, y compris la sécurité technique des équipements de transport et la sécurité physique des passagers, doivent rester prioritaires;
5. recommande à la Commission d'inclure dans la liste des droits des passagers le droit à un standard minimum de qualité des prestations de service proposées par les transporteurs et d'établir une définition claire de ce standard;
6. souligne que les prochaines initiatives de la Commission concernant les droits des passagers doivent aborder l'élément qui fait défaut dans les règlements existants fragmentaires, à savoir une chaîne de transport ininterrompue pour tous les passagers dans tous les modes de transport; estime que dans le cadre des prochaines révisions de la réglementation de l'Union relative aux droits des passagers (dans les domaines aérien, ferroviaire, des voies navigables et routier), il convient d'accorder la priorité à l'amélioration de la convergence entre les différentes législations en vigueur dans ces quatre domaines, et d'y apporter les modifications qui s'imposent;
7. invite la Commission à examiner attentivement et à contrôler la mise en œuvre de règlements complets qui permettent d'éviter les ambiguïtés et les malentendus en ce qui concerne les droits des passagers et les responsabilités des prestataires de services;
8. estime notamment que la définition des retards et des annulations ne devrait pas créer de distorsion entre les droits applicables aux divers modes de transport;
9. reconnaît qu'il existe des différences structurelles au sein de chaque secteur du transport et que tout règlement unique pour tous les modes de transport en ce qui concerne les droits des passagers doit en tenir compte; reconnaît qu'il n'est pour l'instant pas envisageable d'élaborer un tel règlement, car les règlements relatifs aux droits des passagers dans le transport par voie navigable et par autobus/autocar ne sont pas encore entrés en vigueur, mais qu'il doit s'agir de l'objectif à moyen terme; considère toutefois qu'une approche globale est nécessaire pour intégrer tous les droits des passagers – entre autres le droit d'indemnisation, de remboursement et d'information – dans un cadre législatif commun offrant les conditions nécessaires à la loyauté de la concurrence entre les différents modes de transport;
10. invite donc la Commission à présenter à ce stade des lignes directrices sur l'application et la mise en œuvre de ces droits dans tous les secteurs du transport, qui ne doivent avoir pour effet ni d'uniformiser les législations, ni de diluer les droits des passagers, et qui doivent reconnaître les diverses obligations de chaque mode ainsi que les aspects communs à tous les modes;
11. recommande à la Commission de préparer un cadre commun de référence pour la législation relative aux droits des passagers comportant les principes, les définitions et les règles types applicables à la législation relative aux passagers dans tous les modes de transport afin de constituer un socle pour la poursuite de la consolidation de la législation relative aux droits des passagers; estime que le cadre commun de référence relatif aux passagers devrait donc suivre l'exemple du cadre commun de référence relatif au droit européen des contrats;

12. estime que les droits des passagers et les services aux passagers doivent être adaptés à l'évolution des modèles de déplacement et souligne notamment à cet égard les nouveaux défis posés pour les passagers et les transporteurs par les déplacements intermodaux et les systèmes d'information et de réservation associés; souligne la nécessité d'adapter des droits des passagers et les obligations des opérateurs, notamment dans le cas de voyages à forfait,¹ afin de refléter l'actuel état de choses et invite la Commission à présenter rapidement une proposition révisée afin de remédier en priorité aux insuffisances actuelles en ce qui concerne le domaine d'application des normes, les ventes en ligne des voyages à forfait et les clauses abusives des contrats;
13. souligne l'importance pour l'Union européenne de continuer de traiter les questions relatives aux droits des passagers dans les accords bilatéraux et internationaux concernant tous les modes de transport, afin d'améliorer la protection des passagers au-delà de ses frontières;

Informations

14. se félicite de la décision de la Commission de maintenir sa campagne d'information concernant les droits des passagers jusqu'en 2014; recommande l'intégration des autorités nationales de protection des consommateurs et des agences de voyage dans la campagne, étant donné qu'ils peuvent apporter une contribution précieuse au travail de sensibilisation concernant les droits des passagers (par exemple au travers de la fourniture de matériel d'information dans les agences de voyage et sur internet); soutient toutefois que les informations essentielles, notamment les droits des passagers et, éventuellement, les évaluations des performances des opérateurs, doivent être rendues accessibles par la même source, afin de faciliter les recherches d'informations des passagers; invite les pouvoirs publics, les centres nationaux de protection des consommateurs et les organisations représentant tous les passagers à lancer des campagnes analogues;
15. demande que la liste des droits communs à tous les modes fasse l'objet d'une diffusion large, sous une forme concise et dans toutes les langues officielles de l'Union;
16. fait observer que le voyage est un contrat entre le prestataire de service et le consommateur pouvant être matérialisé de diverses façons, et qu'il convient donc que tous les éléments de ce contrat soient connus par le consommateur au moment de son établissement et que toute modification ultérieure soit portée à la connaissance des parties prenantes en temps utile; estime que ce contrat devrait contenir des informations sur les aspects pertinents du voyage, ainsi que sur les droits du voyageur en cas de problème;
17. demande à l'ensemble des opérateurs de transport et aux autres prestataires de services concernés de déployer des efforts accrus afin de mieux informer les consommateurs, en particulier en ce qui concerne les voyages transfrontaliers; estime que les informations fournies doivent être compréhensibles, précises, complètes, facilement accessibles à tous et disponibles dans différents formats et dans la langue nationale, ainsi qu'en anglais, et devraient comprendre des renseignements concernant les sites internet utiles et à les applications pour les téléphones intelligents, ainsi que les adresses postales pour les réclamations et les formulaires de plainte;

¹ Directive du Conseil du 13 juin 1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (90/314/CEE).

18. souhaite en outre que les passagers soient informés de leurs droits de la même manière qu'ils le sont de leurs obligations;
19. souligne que les droits et les obligations des passagers et des autres parties prenantes concernées (par exemple les opérateurs de transport, les gestionnaires d'infrastructure, les personnes accompagnant les passagers handicapés) doivent être présentés, et que les informations préalables sur le voyage (y compris les sites internet), les systèmes de réservation, les informations en temps réel concernant le voyage et les services en ligne doivent être mis à la disposition des passagers dans des formats accessibles pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite;
20. demande aux transporteurs de fournir sur les titres de transport les informations relatives aux droits des passagers, notamment les coordonnées pour obtenir de l'aide et de l'assistance;
21. insiste sur le fait que, en cas de billets combinés, des informations claires doivent être fournies sur la responsabilité des transporteurs en cas de détérioration des bagages au cours du trajet, sur les différentes règles concernant les bagages autorisés, sur les indemnités en cas de retard et sur les règles applicables entre transporteurs ainsi que sur le réacheminement en cas de perturbation et de correspondances manquées, y compris le réacheminement intermodal;
22. se félicite de la nouvelle application pour les téléphones intelligents proposée par la Commission qui fournit des informations sur les droits des passagers en plusieurs langues et dans des formats accessibles pour les passagers handicapés; invite les États membres et les transporteurs à promouvoir le développement et l'utilisation de technologies modernes similaires (notamment SMS et utilisation des réseaux sociaux, services vidéo utilisant le langage des signes et services textuels adaptés à des utilisateurs sourds, malentendants ou ayant des difficultés d'élocution); invite les pouvoirs publics, les organismes de protection des consommateurs et les organisations de défense des intérêts des passagers à lancer des initiatives similaires; invite en outre la Commission à prendre en compte à tous les instants la situation des personnes âgées, lesquelles ne sont pas toujours équipées des technologies modernes lorsqu'elles voyagent; estime également qu'il serait opportun d'envisager la possibilité d'installer des points d'accès gratuits à l'internet dans les aéroports, les gares et les autres grands lieux de départs en voyage afin de permettre une exploitation plus complète de ces services;
23. exhorte la Commission à promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies dans tous les moyens de transport pour permettre l'émission de cartes d'embarquement qui puissent être conservées et dont la validité soit reconnue et puisse être vérifiée à l'aide de dispositifs électroniques de manière à accélérer les procédures d'embarquement et à rendre les déplacements plus viables sur le plan écologique;
24. recommande la mise en place dans des endroits bien visibles et centraux des salles de départ et d'arrivée de points d'information et de guichets d'assistance qui soient dotés d'un personnel en nombre suffisant et suffisamment bien formé pour répondre aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, et qui soient accessibles physiquement et du point de vue des TIC (dans les aéroports, les gares, les terminaux de bus et les ports) afin de fournir une aide plus complète aux passagers en cas de perturbations du trafic, individuelles ou

collectives, en accordant une attention particulière aux passagers voyageant avec des enfants et aux personnes handicapées ou à mobilité réduite; recommande que du personnel bien formé soit prêt à intervenir, capable de prendre des décisions immédiates en ce qui concerne le changement d'itinéraire ou les nouvelles réservations, d'apporter son aide en cas de perte, de retard ou de détérioration de bagages, et de traiter les demandes d'indemnisation ou de remboursement; estime que, dans les gares et les stations de bus de petite taille et sans personnel, il convient de proposer des solutions différentes, par exemple un numéro de téléphone ou une page internet;

25. estime que toutes les compagnies de transports doivent instaurer une assistance téléphonique accessible et efficace à tous les passagers une fois le voyage réservé; que cette assistance doit comporter la fourniture d'informations et de propositions alternatives en cas de perturbations et que, dans le cas du transport aérien, maritime et ferroviaire, son coût ne devrait en aucun cas excéder celui d'une communication locale;
26. estime que, lors de l'achat de leurs billets, les passagers devraient être convenablement informés sur les sursréservations;
27. demande à la Commission de mettre à jour tous les supports (son site internet, ses documents et brochures) qui concernent les droits des passagers dans les différents modes de transports, en tenant compte des dernières décisions de justice et notamment de la Cour européenne de justice;

Transparence

28. invite la Commission à étendre également à d'autres modes de transport l'obligation d'information sur les normes de service déjà applicable aux compagnies ferroviaires, en tenant compte des caractéristiques particulières de chaque mode de transport; estime que la publication de données comparatives peut se révéler utile aussi bien pour le consommateur afin de l'orienter dans ses choix et que ces données pourraient être utilisées par les transporteurs dans un but publicitaire;
29. demande à la Commission d'obliger les États membres à recueillir des données statistiques sur les violations des droits des passagers et le traitement de toutes les plaintes, le nombre et la durée des retards, et les données sur les bagages perdus, en retard ou endommagés; lui demande d'analyser les données statistiques fournies par les États membres, de publier les résultats et de constituer une banque de données pour l'échange d'informations; invite également la Commission à prendre les mesures nécessaires, en coopération avec les États membres et les organismes nationaux chargés de l'application;
30. estime que les sites internet de nombreuses opérateurs de transport ne sont pas encore suffisamment clairs et risquent d'induire le consommateur en erreur au moment de la réservation de billets; invite la Commission à garantir la mise en œuvre effective des dispositions en vigueur concernant la transparence des prix et les pratiques commerciales déloyales conformément aux directives 2011/83/UE et 2005/29/CE, et à envisager la mise en place d'un système de sanctions à appliquer en cas d'infraction patente au droit européen sur la transparence des prix;

31. invite la Commission à veiller à ce que, notamment dans les systèmes informatisés de réservation régis par le règlement 1008/2008/CE, tous les frais d'exploitation non facultatifs soient inclus dans les tarifs, et que les éléments véritablement optionnels soient publiés et puissent être réservés avec toutes les informations nécessaires et les frais pour des services auxiliaires (tels que les frais pour paiement par carte bancaire ou assistance bagages), afin qu'aucun frais supplémentaire ne soit ajouté avant la réalisation de l'achat et que les passagers puissent reconnaître clairement la différence entre les frais d'exploitation non facultatifs inclus dans les tarifs et les éléments optionnels pouvant être réservés;
32. invite la Commission à effectuer un contrôle plus étroit des sites internet et à avertir les organismes nationaux chargés de l'application lorsque les dispositions en vigueur sont mal appliquées, afin d'en renforcer l'application;
33. demande à la Commission de se pencher, en coopération avec les responsables nationaux, sur la mise en œuvre d'une approche harmonisée et intermodale quant au contenu des services de transport de passagers et aux composants du prix inclus dans le prix du billet pour tous les modes de transport;
34. estime que les services essentiels qui doivent être intégrés dans le tarif de base devraient au moins couvrir tous les coûts opérationnels indispensables au transport des passagers (y compris ceux liés aux obligations juridiques du transporteur telles que la sécurité, la sûreté et les droits des passagers), tous les aspects essentiels au voyage du point de vue du passager (tels que la fourniture de billets et de cartes d'embarquement ou la possibilité d'emporter un minimum de bagages et d'effets personnels) et tous les frais de paiement (comme les frais d'utilisation d'une carte de crédit);
35. invite la Commission à se pencher sur la prolifération des clauses abusives dans les contrats des transporteurs aériens, comme celle obligeant les passagers à utiliser le volet aller d'un billet aller-retour afin de pouvoir utiliser le volet retour, ou celle obligeant les passagers à utiliser à la suite tous les volets d'un billet d'avion;
36. invite la Commission à veiller à ce que les services d'émission des billets et la transparence des tarifs soient accessibles à tous, sans discrimination, indépendamment du lieu où se trouvent les consommateurs ou les agences de voyage ou de leur nationalité, et lui demande de veiller à ce que les discriminations tarifaires à l'encontre des passagers en fonction de leur pays de résidence soient examinées avec plus de rigueur et qu'elles soient éliminées, une fois détectées;
37. invite la Commission à traiter la question de la transparence et de la neutralité des réseaux de distribution qui se sont développés en dehors du champ d'application du règlement 80/2009 concernant les systèmes informatisés de réservation;
38. réitère sa demande à la Commission de proposer des mesures en vue d'introduire des normes commune en ce qui concerne le transport des bagages à main afin de protéger les passagers aériens contre les pratiques de restrictions excessives, et de leur permettre d'emporter à bord une quantité raisonnable de bagages à main, incluant les achats dans les boutiques des aéroports;

39. demande instamment à la Commission d'accélérer le dépôt d'une proposition législative de révision de la directive 90/314/CEE sur les voyages à forfait afin de s'assurer que les consommateurs et les entreprises du secteur disposent d'un cadre juridique clair aussi bien pour les situations habituelles que pour les situations exceptionnelles; estime, par ailleurs, que lors de sa révision, la Commission devrait envisager de rendre la même législation applicable à tous les acteurs offrant des services touristiques, car la qualité d'un service fourni à un consommateur et la concurrence loyale devraient être des éléments essentiels dans ce contexte;
40. attend de la Commission qu'elle examine pleinement, lors de sa révision de la directive sur les voyages à forfait, l'impact du commerce électronique et des marchés numériques sur le comportement des consommateurs au sein du secteur touristique européen; estime qu'elle devrait accroître son action pour améliorer la qualité et le contenu des informations fournies aux touristes et que celles-ci doivent être fiables et aisément accessibles aux consommateurs;

Application et exécution

41. constate que l'application et l'exécution des dispositions européennes dans le domaine des droits des voyageurs n'est pas encore unifiée dans tous les modes de transports et sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, ce qui nuit à la libre circulation au sein du marché intérieur, en affectant la confiance des citoyens lorsqu'ils voyagent, et à la concurrence loyale des transporteurs;
42. demande instamment à la Commission de fournir un ensemble de règles claires pour la mise en place des organismes nationaux chargés de l'application afin de faciliter un accès plus transparent et plus facile des passagers de ces organismes;
43. considère la fusion des organismes nationaux chargés de l'application pour les différents modes de transport comme étant une étape nécessaire pour parvenir à une mise en œuvre cohérente des droits des passagers;
44. invite la Commission à veiller à ce que les organismes nationaux chargés de l'application collaborent plus étroitement, adoptent des méthodes de travail plus homogènes et intensifient leurs échanges d'informations au niveau national et au niveau européen afin de travailler en réseau et de mettre en œuvre la législation, et à utiliser tous ses pouvoirs, y compris, le cas échéant, la procédure en manquement, pour que le droit applicable de l'Union soit mis en œuvre de façon plus cohérente;
45. rappelle que l'application d'une méthode uniforme de travail par toutes les organismes nationaux chargés de l'application permettra de garantir une application harmonisée des droits des passagers dans tous les États membres;
46. invite les États membres à mettre en place les ressources nécessaires pour garantir l'application effective et la collaboration avec les organismes nationaux chargés de l'application dans d'autres États membres; souligne l'importance de sanctions uniformes, effectives, proportionnées et dissuasives et de schémas d'indemnisation pour la mise en place d'un espace unique et la nécessité d'introduire de puissantes mesures d'incitation

économique à l'intention de tous les acteurs concernés afin de respecter la législation sur les droits des passagers;

47. invite la Commission à œuvrer à la mise en place d'une instance électronique unique ("clearing house") servant de structure commune des organismes nationaux chargés de l'application dans le traitement des réclamations, laquelle devrait conseiller les voyageurs aériens ou autres lors de l'introduction de réclamations et les transmettre aux organismes nationaux compétents de la façon la plus rapide et la moins coûteuse possible; recommande, dans le but de faciliter la transmission d'informations et de conseils par l'intermédiaire de l'instance de réclamations, la mise en place d'un courrier électronique standard et d'un service téléphonique gratuit accessible dans l'ensemble de l'Union européenne;
48. invite la Commission à promouvoir des lignes directrices qui permettent de répondre aux réclamations à bref délai et au moyen de procédures simplifiées;
49. invite la Commission à élaborer, en collaboration avec les États membres et en concertation avec l'ensemble des parties prenantes concernées, un formulaire spécial unique de plainte pour chaque mode de transport, valable dans l'ensemble de l'Union européenne, traduit dans tous les langues officielles des États membres de l'Union et accessible à tous les passagers, y compris les personnes aveugles, et disponible dans différents modes, au stade de la réservation, dans tous les terminaux et en ligne; demande à la Commission de proposer un délai maximum appelé à être fixé pour tous les modes et destiné à s'appliquer tant aux passagers déposant des réclamations qu'aux opérateurs de transport et aux organismes nationaux chargés de l'application traitant les réclamations;
50. invite la Commission à garantir la possibilité pour tous les passagers de rentrer en contact avec l'opérateur de transport, notamment à des fins d'information ou de plainte, par tous les modes de communication utilisables lors de la réservation et à des tarifs non surtaxés;
51. estime que les coordonnées des services après-vente assurés par les opérateurs de transport, tels que les services d'information aux passagers et de traitement des plaintes, devraient apparaître clairement sur le billet, au même titre que toutes les caractéristiques indispensables d'un service de transport, telles que le prix et le résumé des conditions et modalités du voyage;
52. invite instamment la Commission, en collaboration avec les États membres, à repérer les déficiences structurelles et procédurales au sein des services nationaux de traitement des réclamations et à les éliminer, et à veiller à ce que la législation soit mise en œuvre en liaison avec les mesures prévues au niveau européen dans le domaine des modes alternatifs de résolution des conflits, et qu'un mécanisme efficace de recours collectif soit en place pour que les passagers puissent exercer leurs droits à un système européen abordable, rapide et accessible, tout en veillant à continuer à garantir aux parties l'accès aux procédures judiciaires; demande instamment aux États membres, avec le soutien de la Commission, de mettre en place des instruments de médiation bien réglementés pour le règlement des conflits entre les passagers et les prestataires de services pour tous les modes de transport gérés par des organismes d'exécution et d'autres organes indépendants, et de les développer;

53. se félicite de l'utilisation accrue des applications mobiles pour les services de base, en particulier dans le transport aérien, tels que les achats de billets et l'enregistrement et demande instamment à l'industrie d'accélérer le développement d'outils similaires pour le traitement des réclamations et la gestion des bagages manquants;

Responsabilité

54. souligne la nécessité, pour tous les modes de transport, d'une définition univoque des termes pertinents et en particulier de l'expression "circonstances exceptionnelles", ce qui permettrait aux transporteurs d'appliquer de façon plus homogène les dispositions en vigueur, offrirait aux passagers un instrument valable pour faire valoir leurs droits par les transporteurs et réduirait les divergences existant actuellement dans l'application au niveau national, et les possibilités de contestation juridique des règles d'indemnisation; invite la Commission à présenter des propositions législatives en ce sens, en associant les acteurs du secteur des transports et en tenant compte des arrêts pertinents de la Cour de justice européenne; souligne que cette définition doit prendre en considération les différences existant entre les modes de transport; observe qu'une défaillance technique ne devrait pas être considérée comme une "circonstance exceptionnelle" et qu'elle relève de la responsabilité du transporteur; souligne que les transporteurs ne devraient pas être tenus pour responsables des désagréments qu'ils n'ont pas causés s'ils ont pris toutes les mesures raisonnables pour les éviter;

55. considère comme insuffisant les niveaux actuels de protection des consommateurs en cas de faillite ou d'insolvabilité des compagnies aériennes et estime que les programmes d'assurance volontaires ne remplacent pas leurs droits; invite la Commission à présenter une proposition législative comportant des mesures adéquates de protection des passagers en cas d'insolvabilité ou de faillite de compagnies aériennes ou de retrait de la licence d'exploitation d'une compagnie aérienne, qui engloberont des questions telles que le rapatriement de passagers immobilisés en cas de cessation d'activités, l'assurance obligatoire pour les compagnies aériennes ou la création d'un fonds de garantie; attire l'attention, à cet égard, sur sa résolution du 25 novembre 2009 sur l'indemnisation des passagers en cas de faillite d'une compagnie aérienne¹; demande instamment à la Commission de travailler à l'élaboration d'un accord international prévoyant la mise en place de telles mesures également pour les compagnies aériennes de pays tiers;

56. rappelle aux États membres leurs obligations en vertu du règlement (CE) n° 1008/2008 d'examiner régulièrement la situation financière des compagnies aériennes et de prendre les mesures prévues en cas de non-respect des conditions énoncées, y compris la possibilité de retrait de la licence d'exploitation des compagnies aériennes; invite instamment la Commission à s'assurer que les autorités nationales respectent ces obligations;

57. demande instamment à la Commission de proposer que les prestataires de services soient contraints, dans les différents modes de transport, de fournir une garantie finale pour couvrir leur responsabilité en cas de cessation de paiement, de faillite ou de retrait de la licence d'exploitation;

¹ JO C 285 E du 21.10.2010, p. 42.

58. salue l'intention de la Commission de réviser le règlement (CE) n° 261/2004; invite la Commission, dans ce contexte, à évaluer les effets de l'arrêt Sturgeon dans le cadre de l'analyse d'impact accompagnant sa proposition législative¹;
59. invite la Commission à clarifier la question de la responsabilité en ce qui concerne la détérioration des bagages, et notamment en ce qui concerne les équipements de mobilité et autres dispositifs d'assistance, dont le coût de remplacement dépasse souvent le remboursement maximum autorisé par le droit international; insiste sur le fait que la détérioration du matériel assurant la mobilité des personnes à mobilité réduite et des personnes handicapées due à une manipulation des transporteurs/des prestataires de service doivent faire l'objet d'une indemnisation totale, étant donné qu'un tel matériel est important pour leur intégrité, leur dignité et leur indépendance, et n'est donc en rien comparable avec les bagages;
60. invite les États membres à clarifier les compétences de leurs organismes nationaux chargés de l'application en ce qui concerne le traitement des réclamations relatives à une mauvaise manipulation des bagages dans le transport maritime et aérien;
61. estime qu'en cas de perte, de retard ou de détérioration d'un bagage, les compagnies aériennes doivent dans un premier temps indemniser les passagers avec qui elles ont passé un contrat, mais que dans un second temps, les compagnies doivent avoir un droit de recours à l'encontre des aéroports ou des prestataires de service pour des dommages dont elles ne sont pas nécessairement responsables;

Personnes handicapées et personnes à mobilité réduite

62. invite les transporteurs à prêter la plus grande attention à la sécurité et à la sûreté, notamment à la sécurité technique des équipements de transport et à la sécurité physique des voyageurs, et à former leur personnel de façon à leur permettre de faire face aux situations d'urgence, notamment en maintenant le contact avec les personnes à mobilité réduite et les personnes handicapées; insiste sur le fait que la formation devrait être dispensée en coopération avec des organisations représentatives des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite;
63. demande à la Commission de revoir, en coopération avec les transporteurs, les normes de sécurité relatives aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite afin de produire des normes spécifiques applicables aux différents secteurs de transport, essentiellement le transport aérien;²
64. invite les transporteurs, en collaboration avec l'industrie, les prestataires de services et les organisations représentatives des personnes handicapées, à élaborer des procédures uniformes et compréhensibles de communication et si possible à mettre en place des

¹ L'arrêt Sturgeon a introduit l'obligation de verser une indemnisation en cas de retard de plus de trois heures, ce qui a des répercussions financières importantes pour les compagnies aériennes et des conséquences pour les voyageurs (annulations, réduction des itinéraires de vol, etc.). Les conséquences de l'arrêt doivent donc être analysées de manière critique.

² Il ressort de l'expérience des dernières années qu'il y a, par exemple, une disparité dans le nombre maximum de personnes sourdes autorisées par les différentes compagnies aériennes, dont les motifs ne sont pas clairs. Voir la question écrite sur ce sujet posée à la Commission : E-005530/12.

systèmes de notification coordonnés, afin de permettre aux personnes handicapées ou à mobilité réduite de voyager plus facilement et sans obstacles, notamment dans le cadre de déplacement intermodaux, et de faire connaître facilement leurs besoins d'assistance à l'avance sans frais supplémentaires, de façon à ce que les transporteurs puissent s'adapter aux demandes particulières et ainsi respecter leur obligation d'assistance;

65. estime qu'il est indispensable d'établir des normes minimales pour l'assistance des personnes handicapées et à mobilité réduite dans tous les modes de transports afin de garantir une approche harmonisée sur tout le territoire de l'Union européenne;
66. invite la Commission à instaurer des règles minimales harmonisées dans tous les modes de transport concernant le niveau minimum d'assistance à fournir en cas de retards importants dans le terminal/station de transport ou dans le véhicule/train/bateau/avion; estime que l'hébergement ou des solutions de transport alternatives pour les personnes handicapées doivent être accessibles et qu'une assistance adéquate doit être fournie;
67. observe que l'accessibilité a un impact direct sur la qualité de la santé et de la vie sociale des personnes âgées, qui sont souvent confrontées à des problèmes de mobilité, à des déficiences sensorielles ou mentales qui affectent leur capacité à voyager, et sur leur faculté à jouer un rôle actif dans la société;
68. demande à la Commission de définir un ensemble de normes d'accessibilité des infrastructures et des services de transport couvrant des aspects tels que la délivrance des billets, la fourniture d'informations en ligne sur le voyage et la présence de services en ligne, et ce afin de garantir aux personnes handicapées un accès égal et sans entraves aux produits et aux services du secteur des transports;
69. souligne que les infrastructures de transport doivent être de nature à permettre aux personnes handicapées ou à mobilité réduite de jouir d'un accès sans obstacle et sans discrimination et dans des formats accessibles (par exemple le braille ou des formats faciles à lire) à tous les moyens de transport et à tous les services connexes respectant les exigences de "design for all", y compris le passage d'un mode à l'autre à toutes les étapes du voyage: réservation du billet, accès à la zone d'embarquement, embarquement dans le véhicule et dépôt de réclamation, le cas échéant;
70. estime que, bien que la qualité de l'assistance aux personnes à mobilité réduite se soit nettement améliorée, il subsiste encore trop d'obstacles architecturaux qui les empêchent de bénéficier pleinement des services disponibles, notamment en ce qui concerne l'accès aux véhicules de transport (avions, trains, bus, etc.); estime que les transporteurs doivent améliorer la qualité de l'assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite et que leur personnel doit être davantage sensibilisé aux besoins de ces catégories de personnes et mieux à même d'y répondre; insiste sur le fait que la formation devrait être dispensée en coopération avec des organisations représentatives des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite;
71. demande instamment aux transporteurs de tenir compte des besoins des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite dans le développement d'un nouveau service, notamment concernant les nouveaux modes de paiement comme les smartphones et les cartes intelligentes;

72. souhaite voir disparaître les pratiques abusives et/ou discriminantes de la part de certains transporteurs, consistant à demander aux personnes à mobilité réduite d'être accompagnées; souligne qu'un transporteur ne peut pas exiger la présence systématique d'un accompagnant; en ce qui concerne les cas où des personnes handicapées non accompagnées se voient refuser l'embarquement pour des raisons de sécurité, attire l'attention sur l'arrêt du tribunal de grande instance de Bobigny du 13 janvier 2012;
73. estime que, lorsqu'il est nécessaire qu'un passager handicapé voyage accompagné, l'accompagnateur devrait voyager gratuitement car la présence de cette personne est indispensable pour que ce passager puisse voyager;
74. souligne à cet égard qu'il convient de garantir en toutes circonstances le droit d'utiliser les dispositifs de mobilité personnelle ainsi que d'être accompagné par un chien guide ou un chien d'assistance agréé;
75. estime que, en cas de perturbations durant le voyage, des informations doivent être fournies dans des formats accessibles aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite concernant les retards ou les annulations, l'hébergement à l'hôtel, les modalités de transport alternatifs, les systèmes de remboursement, les options de poursuite du voyage ou de réacheminement;
76. sollicite que, dans tous les aéroports de l'Union ayant un trafic annuel de passagers supérieur à 1 000 000 de personnes, des structures spécifiques soient mises gratuitement à disposition des passagers gravement handicapés nécessitant des vestiaires et des toilettes;

Intermodalité

77. reconnaît qu'avec l'entrée en vigueur des règlements sur le transport par voie navigable¹ et le transport par autobus/autocar², respectivement en décembre 2012 et mars 2013, l'Union européenne aura créé le premier espace intégré, dans le monde, des droits des passagers pour tous les modes de transport; fait observer que le droit européen applicable devra être intégralement mis en œuvre de manière concertée et coordonnée par tous les États membres afin de passer d'une politique de l'Union en matière de transport des passagers purement modale d'un point de vue stratégique à une politique intermodale;
78. invite la Commission à créer de nouveaux modèles de communication qui englobe les organismes représentant les passagers, les transporteurs et les acteurs du transport des transports en vue de promouvoir, dans la pratique, le principe de l'intermodalité;
79. invite les États membres à faire tout leur possible pour s'abstenir de recourir à des dérogations dans l'application du règlement concernant le transport ferroviaire et le transport par autobus/autocar afin de faciliter le transport intermodal du point de vue des droits des passagers;

¹ JO L 334 du 17.12.2010, p. 1.

² JO L 55 du 28.2.2011, p. 1.

80. souligne que l'intermodalité devrait être facilitée par le transport de bicyclettes, des fauteuils roulants et des poussettes dans tous les modes et tous les services, y compris les connexions transfrontalières et longue distance ainsi que les trains à grande vitesse;
81. invite la Commission à créer un groupe comprenant les personnes intéressées dans le domaine de l'intermodalité qui puisse être consulté sur l'application des règlements respectifs dans le domaine du transport intermodal;
82. invite instamment l'industrie à élaborer une infrastructure claire et accessible à tous du point de vue des TIC pour l'établissement de "billets directs" (c'est-à-dire un contrat de transport unique pour plusieurs étapes parcourues en empruntant un même mode) et de billets intégrés (contrat de transport pour une chaîne de déplacement intermodale), en mettant l'accent sur les cartes intelligentes; rappelle à cet égard le règlement relatif au transport ferroviaire, selon lequel il est nécessaire d'adapter les systèmes informatisés d'information et de réservation à des normes communes afin de garantir la fourniture d'informations sur les voyages et de services de vente de billets dans l'ensemble de l'Union européenne;
83. demande instamment à la Commission de poursuivre ses efforts en vue d'élaborer un système européen de planification d'itinéraires multimodaux considéré comme un élément clé du déploiement de systèmes de transport intelligents (STI), afin de fournir aux passagers des informations porte à porte, y compris sur les coûts et la durée des trajets, et invite les États membres à éliminer, en collaboration avec la Commission, les obstacles qui entravent actuellement l'accès aux données relatives au transport public et le transfert des données, sans porter atteinte aux dispositions nécessaires pour la protection des données;
84. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La communication de la Commission à l'examen établit une liste des droits transversale à tous les modes de transport, droits qui pris ensemble offrent aux voyageurs aériens ou autres (ci-après les "passagers" au sens large) une protection minimale dans l'Union européenne. Les règlements applicables au transport aérien et au transport ferroviaire sont déjà entrés en vigueur. Les règlements concernant le transport maritime et le transport par autobus n'entreront en vigueur qu'en décembre 2012 et en mars 2013 et leur application fera ultérieurement l'objet d'une évaluation.

Les règlements applicables au transport aérien régissent l'indemnisation et l'assistance apportées aux voyageurs en cas de refus d'embarquement, d'annulations ou de retards importants (règlement (CE) n° 261/2004, en vigueur depuis 2005), mais aussi la responsabilité des compagnies aériennes en cas de perte, de retard et de détérioration des bagages (règlement (CE) n° 889/2002, en vigueur depuis 2002). En vue de modifier le règlement (CE) n° 261/2004 relatif aux droits des passagers aériens, le Parlement a adopté, dans sa résolution du 29 mars 2012, une position circonstanciée et a posé une série d'exigences à la Commission pour préciser les droits des passagers et la responsabilité des compagnies aériennes.

Le règlement (CE) n° 1107/2006 (en vigueur depuis 2008) régit les droits des voyageurs aériens handicapés ou à mobilité réduite. Le Parlement s'est également prononcé en détail sur ce point dans sa résolution du 29 mars. Il insiste plus particulièrement sur l'amélioration de la qualité de service pour cette catégorie de personnes, dont l'accès sans restrictions aux infrastructures aéroportuaires, la mise en place de procédures de notification uniformes et coordonnées, la bonne formation du personnel et la clarification des questions de responsabilité en cas de détérioration et de perte d'équipements de mobilité. À cet égard, votre rapporteur salue les orientations annoncées par la Commission pour faciliter l'interprétation de ce règlement.

Dans le domaine du transport ferroviaire, le règlement (CE) n° 1371/2007 a permis de réaliser des progrès sensibles dans la protection des passagers et de leurs bagages en cas de retards ou d'accidents. Pour le transport ferroviaire international, depuis 2010, le billet est remboursé à hauteur de 25 % en cas de retard d'une heure et de 50 % en cas de retard de deux heures. Les autres droits existants concernent la sécurité des personnes dans les gares et dans les trains, une assistance garantie, des informations et l'accessibilité maximale des gares et des trains aux personnes à mobilité réduite. La disponibilité des billets et le transport de bicyclettes sont également réglementés. Le règlement relatif au transport ferroviaire s'applique en principe à toutes les entreprises ferroviaires de l'ensemble de l'Union européenne, mais il accorde aussi aux États membres la possibilité de soustraire pendant quinze ans certains services de transport ferroviaire nationaux, régionaux et municipaux à l'application des droits des passagers.

La législation de l'Union a été rédigée dans le respect de la proportionnalité de façon à permettre les indispensables distinctions justifiées par les caractéristiques propres à chaque mode et à ses marchés, et donc au moyen de transport emprunté. Les différentes dispositions en vigueur permettent d'établir un socle commun de droits des passagers: interdiction de toute discrimination pour les voyageurs et les agences de voyage, fondée sur leur lieu de résidence

ou d'établissement ou leur nationalité; informations sur les conditions de voyage; transparence, notamment sur les prix; aide en cas d'interruption du voyage sous forme d'un réacheminement et du remboursement de la totalité du prix du billet en cas d'annulation et de retards importants; indemnisation (même dans des circonstances extraordinaires); prise en charge (repas ou prise en charge éventuelle des frais d'hôtel); assistance et accessibilité pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite. Dans sa communication, la Commission dresse une liste de dix droits des passagers.

Selon le mode de transport, les droits des passagers varient dans leur étendue et les exceptions possibles, notamment en ce qui concerne la définition des retards, l'étendue de l'assistance et de la prise en charge pendant les temps d'attente jusqu'au réacheminement, le montant de l'indemnisation (globale ou proportionnelle au prix du billet), les circonstances dans lesquelles le droit à l'indemnité n'est pas ou plus versée, le délai de réponse aux plaintes. En principe, pour les voyageurs, le droit à l'exécution du contrat de transport joue le premier rôle. En cas d'annulation, l'indemnisation prévue est réglementée avec le plus de précision. La Cour européenne de justice s'est prononcée sur l'interprétation des règlements applicables en matière d'étendue des droits des passagers concernant l'annulation¹, les retards² et les circonstances extraordinaires³.

Dans sa communication, la Commission souligne le caractère incomplet et non uniforme de l'application des dispositions législatives tant par les transporteurs que par les autorités nationales, source de flou pour les voyageurs et les compagnies. En outre, on constate également que les voyageurs sont mal informés sur leurs droits et qu'ils ressentent de l'insatisfaction quant aux modalités appliquées et aux frais auxquels ils doivent faire face pour les faire valoir. Les clients sont déconcertés, en particulier, devant la complexité des procédures lorsqu'ils doivent faire valoir leurs droits face à de grandes compagnies internationales.

L'évaluation de la Commission se trouve confirmée par une enquête réalisée au Parlement par votre rapporteur lors de l'élaboration du présent rapport. Sur les 214 réponses qui ont été analysées pour la période 2009-2012, 70 % des incidents concernent le transport aérien, 30 % le transport ferroviaire. En ce qui concerne le transport aérien, 40 % des personnes concernées signalent des retards, des correspondances manquées et des annulations. Le manque d'informations et l'acheminement des bagages sont également à l'origine de problèmes. Une tendance préoccupante se dégage chez les compagnies à bas coûts: les prix annoncés ne comprennent pas dès le départ toutes les taxes et tous les frais annexes. Selon les cas, on déplore toujours des défaillances dans l'assistance accordée aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, défaillances qui constituent des violations du règlement (CE) n° 1107/2006. 25,3 % des personnes interrogées qui se sont plaintes ou ont déposé des demandes auprès des compagnies aériennes ou des autorités nationales chargées de faire appliquer la législation n'ont pas obtenu de réponse.

Si, dans le transport ferroviaire, 50 % des problèmes sont dus à des retards et à des correspondances manquées, les personnes interrogées signalent également des annulations et

¹ Affaire C-83/10, arrêt du 13 octobre 2011.

² Affaires jointes C-402/07 et C-423/07, arrêt rendu le 19 novembre 2009.

³ Affaire C-294/10, arrêt rendu le 12 mai 2011; affaire C-549/07, arrêt du 22 décembre 2008; affaire C-12/11, conclusions de l'avocat général du 22 mars 2012.

des problèmes d'information, non seulement pendant leurs voyages, mais aussi dans les gares. Sont également mentionnées des insuffisances dans l'assistance fournie aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Contrairement au transport aérien, seules 15 % des demandes d'information et des plaintes n'ont pas fait l'objet de réponses de la part des compagnies de chemin de fer ou des autorités nationales chargées de faire appliquer la législation.

Votre rapporteur se félicite de l'objectif affiché par la Commission d'adapter la législation de l'Union, d'améliorer son application pour tous les modes de transports, de renforcer son exécution par les autorités nationales et de communiquer davantage auprès des usagers sur la réglementation. Il convient de se réjouir de ce que la Commission compte poursuivre jusqu'en 2014 la campagne d'information qu'elle mène dans toutes les langues officielles sur les droits des passagers de tous les moyens de transport (<http://ec.europa.eu/passenger-rights>).

Le projet consistant à englober dans un seul et même règlement les droits des passagers de tous les modes de transport paraît réalisable à moyen terme et est indispensable pour promouvoir l'intermodalité. Pour l'heure, les conditions ne sont cependant pas réunies. Votre rapporteur invite donc la Commission à proposer des orientations en la matière sous réserve qu'elles ne conduisent pas à une réduction des droits et à une harmonisation trop poussée afin de ménager la souplesse et la proportionnalité qu'impose la diversité des modes de transport.

Problèmes identifiés et propositions de solution

Information et transparence

Les informations relatives aux droits doivent être simples, claires et accessibles de la réservation à la fin du voyage. Il convient que les sociétés de transport et les exploitants de terminaux mettent en place dans les salles de départ et d'arrivée des points d'information et des guichets d'assistance destinés à communiquer aux voyageurs les informations et les options possibles lors de problèmes et à leur fournir des renseignements en cas de perte ou de retard de bagages. En outre, il est proposé de mettre en place un formulaire unique de plainte, un courrier électronique standard et un service téléphonique bon marché, ainsi qu'une instance électronique unique, chargée non seulement de fournir des conseils mais aussi de transmettre ces plaintes aux organismes nationaux compétents. Nous insistons également sur la nécessité de recourir aux nouvelles technologies telles que les applications pour les "smartphones".

L'amélioration des informations sur les prix des vols est également à l'ordre du jour. Les prix proposés sur internet devraient dès le départ comprendre tous les frais occasionnés. Il faut impérativement veiller à ce que le prix total réel soit clairement annoncé aux clients dès le début de la réservation. La Commission est invitée à faire cesser les pratiques commerciales déloyales.

En matière de transparence, il est recommandé d'étendre l'obligation de présenter des rapports sur la qualité des services à tous les secteurs du transport.

Application et exécution/Organismes nationaux de traitement des plaintes

D'après le règlement (CE) 1371/2007, les États membres sont tenus de mettre en place pour le transport ferroviaire des autorités indépendantes chargées de son application et de traiter les

plaintes déposées, qui doivent veiller à la bonne mise en œuvre du règlement et peuvent sanctionner les entreprises de transport en cas de violations. En cas de carence des compagnies de transport, elles peuvent recueillir les plaintes individuelles en deuxième instance. La Commission est elle-même compétente pour veiller à l'application du règlement par les États membres et, le cas échéant, pour engager des procédures en cas de non-respect persistant du règlement.

Les instances chargées de l'application du règlement ont un rôle décisif à jouer pour améliorer sa mise en œuvre et son exécution. À cet égard, votre rapporteur avance plusieurs propositions concrètes pour organiser plus efficacement le travail de ces instances et leur mise en réseau. Cette démarche se heurte à des difficultés, les instances en place dans les États membres répondant à des statuts différents et étant divisées par mode de transport. En Allemagne, par exemple, cette compétence est répartie entre l'Office fédéral des chemins de fer (Eisenbahn-Bundesamt) et l'Office fédéral de la navigation aérienne (Luftfahrt-Bundesamt), tandis qu'en Roumanie, en Suède et au Royaume-Uni, elle revient à des autorités nationales de protection des consommateurs. Avec l'entrée en vigueur des droits dans les domaines des transports par voie d'eau et par autobus, chaque État membre sera dans l'obligation d'instituer de nouveaux organismes. En la matière, il serait souhaitable d'envisager un regroupement au niveau national.

Avec la création d'une banque de données européenne pour les échanges d'informations sur les violations des droits des passagers et leur traitement, la Commission se voit confier la charge de veiller à la collaboration des autorités nationales.

Responsabilité/Circonstances extraordinaires/Faillites

Lors de "circonstances extraordinaires", en cas de perturbations, les entreprises de transport aérien et de transport par voie d'eau peuvent être dispensées de leurs obligations d'indemnisation. Or, le flou demeure quant à l'interprétation de cette notion. Il convient ici de faire appel à des arrêts de la Cour européenne de justice faisant autorité pour aider la Commission et les autorités nationales chargées de l'application à établir avec plus de clarté les dispositions européennes en vigueur et à obtenir une application plus homogène de la législation pour tous les modes de transport. Il convient de saluer l'intention de la Commission d'évaluer, dans le cadre de la modification du règlement (CE) n° 261/2004, la proportionnalité de la charge économique pesant sur les entreprises du fait de leur obligation de prise en charge dans des circonstances extraordinaires.

Les affaires ayant récemment concerné les compagnies aériennes Spanair et Malev en janvier 2012 montrent combien il est important de protéger les droits des passagers en cas de cessation d'activité consécutive à la situation économique desdites compagnies. Le règlement (CE) n° 261/2004 comporte des dispositions applicables aux annulations de vol en pareil cas. Les personnes concernées doivent se voir proposer le remboursement ou un réacheminement. Cependant, la pratique montre qu'en cas de cessation de paiement, une certaine incertitude demeure, qui touche indirectement les sociétés organisatrices de voyages à forfait. Il est donc indispensable d'apporter des améliorations aux dispositions européennes en vigueur. En cas d'insolvabilité d'une compagnie aérienne, l'indemnisation ne devrait pas être remise en cause.

Intermodalité

Aux yeux de votre rapporteur, un socle commun de droits pour tous les modes de transport et un niveau minimum de services ainsi qu'une approche harmonisée pour toutes les entreprises de transport et toutes les autorités d'application sont indispensables pour que l'intermodalité des transports fonctionne bien sur le marché intérieur européen et devienne naturelle. En ce qui concerne la mobilité transfrontalière, il convient que les principes européens de protection des passagers s'étendent aux voyages réalisés en dehors de l'Union européenne, point qui doit être abordé dans le cadre des traités internationaux et bilatéraux conclus avec les pays tiers.

Quant à l'objectif consistant à favoriser autant que possible l'intermodalité, la mise en place de billets "directs" et intégrés et l'harmonisation des systèmes d'information et de réservation sur des normes communes est nécessaire. Il est regrettable que les efforts menés jusqu'à présent par la Commission pour mettre en place un système européen de planification d'itinéraires multimodaux n'aient pas été couronnés de succès, un tel système étant propre à permettre aux voyageurs de planifier leurs voyages à travers l'Europe en englobant l'ensemble des moyens de transport. Il conviendrait que les États membres œuvrent avec la Commission pour gommer les obstacles (accès aux données publiques de transports, règles applicables à la communication des informations, etc.) auxquels les entreprises se heurtent dans la mise au point d'un tel système de planification.

17.7.2012

AVIS DE LA COMMISSION DU MARCHÉ INTÉRIEUR ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

à l'intention de la commission des transports et du tourisme

sur les droits des passagers dans tous les modes de transport
(2012/2067(INI))

Rapporteure pour avis: Sirpa Pietikäinen

SUGGESTIONS

La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs invite la commission des transports et du tourisme, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. souligne qu'un niveau élevé de protection des consommateurs est garanti à l'article 169 du traité FUE et à l'article 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
2. réaffirme que les droits des passagers doivent être traités comme des droits du consommateur; invite la Commission à veiller à une application cohérente de ces droits;
3. invite instamment la Commission à procéder de manière permanente à une consultation approfondie de tous les acteurs du secteur du tourisme, notamment les consommateurs et les opérateurs, sur le respect des droits et compensations, et à veiller à l'adoption d'une approche unique, simplifiée, uniforme et globale au chapitre des droits des touristes considérés comme consommateurs;
4. insiste sur le fait que les consommateurs ont droit à un degré élevé de protection efficace et égale indépendamment de leur mode de transport; demande une plus forte harmonisation des dispositions et des principes relatifs aux droits des passagers dans les différents modes de transport, tels que le droit d'annuler un voyage lorsque celui-ci est interrompu, le droit de choisir entre un remboursement ou un réacheminement et le droit à une assistance et à une prise en charge en cas de retards importants, afin de réduire la fragmentation et d'ajuster les incohérences dans les différents domaines liés aux droits des passagers; souligne qu'une telle harmonisation ne devrait aucunement déboucher sur une réduction des droits actuels des passagers, mais qu'elle devrait plutôt viser l'élimination des incohérences et tendre vers un alignement de ces droits pour tous les modes de transport sur les normes les plus élevées; estime notamment que la définition des retards et

des annulations ne devrait pas créer de distorsion entre les droits applicables aux divers modes de transport;

5. suggère que des recherches approfondies soient menées afin d'examiner la possibilité et la faisabilité de la mise en place d'un règlement unique comprenant l'ensemble des dispositions et principes relatifs aux droits des passagers, et notamment pour les passagers handicapés et les passagers à mobilité réduite;
6. reconnaît qu'avec l'entrée en vigueur des règlements sur le transport par voie d'eau¹ et le transport par autobus/autocar², respectivement en décembre 2012 et mars 2013, l'Union européenne créera le premier espace intégré, dans le monde, des droits des passagers pour tous les modes de transport; fait observer que le droit européen applicable devra être intégralement mis en œuvre de manière concertée et coordonnée par tous les États membres afin de passer d'une politique européenne de transport des passagers purement modale d'un point de vue stratégique à une politique intermodale;
7. souligne que lorsque tous les règlements relatifs aux droits des passagers et aux transports seront entrés en vigueur, la Commission devra procéder, avec les États membres, à une évaluation immédiate de leur mise en œuvre dans la pratique;
8. fait observer que les pratiques commerciales en vigueur (telles que les frais d'enregistrement, les frais d'embarquement prioritaire, les frais liés au paiement par carte, les frais de bagages) peuvent entraîner des différences substantielles entre le prix affiché et le prix final, et souligne la nécessité d'une transparence sur le prix total du billet et sur ce qui est compris de façon à permettre aux passagers d'effectuer un choix informé avant l'achat du billet;
9. insiste sur la nécessité de veiller à l'application et à la mise en œuvre effectives de la législation sur la transparence des prix conformément aux dispositions de la directive sur les droits des consommateurs³; demande la définition d'un socle d'éléments composant le service de transport de passagers, qui doit être systématiquement inclus dans le tarif de base quel que soit le mode de transport;
10. demande instamment à la Commission d'étendre ses contrôles aux sites internet des compagnies et des prestataires de services de transport afin d'améliorer la transparence pour les passagers, notamment en ce qui concerne l'achat de billets en ligne, et de s'assurer qu'ils ne sont aucunement induits en erreur, par exemple par des cases précochées, des frais supplémentaires dont ils n'ont pas été correctement informés à l'avance; invite la Commission à élaborer des lignes directrices, notamment des exemples et des évaluations de pratiques commerciales, telles que les clauses contractuelles relatives à la transférabilité des billets, les circonstances de force majeure, l'interdiction d'utiliser des billets séparément, les dispositions relatives à une mauvaise manipulation des bagages ou à des bagages retardés ou endommagés, et donc d'informer les consommateurs et les entreprises sur les clauses contractuelles abusives dans le domaine des transports;

¹ JO L 334 du 17.12.2010, p. 1.

² JO L 55 du 28.02.11, p. 1.

³ JO L 304 du 22.11.11, p. 64.

11. estime que les services essentiels qui doivent être intégrés dans le tarif de base devraient au moins couvrir tous les coûts opérationnels indispensables au transport des passagers (y compris ceux liés aux obligations juridiques du transporteur telles que la sécurité, la sûreté et les droits des passagers), tous les aspects essentiels au voyage du point de vue du passager (tels que la fourniture de billets et de cartes d'embarquement ou la possibilité d'emporter un minimum de bagages et d'effets personnels) et tous les frais de paiement (comme les frais d'utilisation d'une carte de crédit);
12. fait observer que le règlement (CE) n° 261/2004¹ pose problème dans la mesure où les transporteurs aériens extérieurs à l'EEE refusent d'indemniser les passagers en provenance de pays tiers à l'Union lorsqu'ils proposent des services de transport aérien au nom de transporteurs de l'EEE; demande à la Commission de régler cette situation en appliquant le principe essentiel selon lequel c'est l'opérateur de l'Union avec lequel le passager a conclu un contrat qui doit s'assurer du respect des droits des passagers de l'Union, même lorsque ce n'est pas l'opérateur de l'Union qui se charge lui-même d'effectuer le service de transport;
13. demande de mettre pleinement en œuvre les dix droits des passagers énoncés par la Commission dans sa communication dans toutes les formes de transport, dans tous les États membres et dans tous les déplacements transfrontaliers; suggère que, lorsqu'elle met en œuvre sa campagne de sensibilisation aux droits des passagers de l'Union, la Commission envisage sérieusement d'adopter la charte des droits des citoyens proposée dans le récent avis du Parlement européen sur le rapport 2010 sur "La citoyenneté de l'Union: lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union"; estime que l'insertion des droits des passagers de l'Union dans le manuel envisagé pour les citoyens de l'Union sera essentielle pour s'assurer que les citoyens soient pleinement informés de ce que prévoit et de ce que ne prévoit pas la législation européenne dans les cas où ils rencontreraient des problèmes au cours de leurs déplacements;
14. souligne la nécessité de veiller à la cohérence entre les différentes législations portant sur les droits des passagers et de garantir le même degré de protection effective aux passagers n'ayant acquis qu'un billet qu'aux passagers à forfait en cas de faillite de la compagnie ou de perte de la licence d'exploitation, et ce afin d'éviter toute discrimination entre passagers sur la base du mode d'achat du billet et toute concurrence déloyale entre les divers prestataires de services;
15. souligne que les passagers devraient être mieux protégés lorsqu'ils empruntent successivement divers modes de transport au cours d'un même déplacement, disposer d'un billet unique et bénéficier, dans de telles circonstances, des droits les plus élevés prévus par l'un de ces modes de transport;
16. souligne la nécessité de garantir que les passagers reçoivent des informations précises et complètes en temps voulu sur leurs droits avant de contracter des services de voyage et que ces informations, notamment en ce qui concerne les droits et les procédures d'assistance en cas de retard important ou d'annulation et les droits et les procédures d'indemnisation sont disponibles au cours des différentes étapes du voyage et qu'elles soient disponibles sur le site internet du service de voyage; estime que les actions visant à

¹ JO L 46 du 17.02.04, p. 1.

faire connaître les droits des passagers auprès de la population pourraient être intensifiées et partagées entre les acteurs concernés grâce à la coopération entre les autorités nationales, les associations de consommateurs, les organismes nationaux, les sociétés de transport, etc.; demande que de mesures soient prises pour renforcer le rôle des centres de consommateurs dans la résolution des problèmes et litiges des voyageurs, ainsi que pour garantir la disponibilité de mécanismes alternatifs efficaces de résolution des litiges et de recours collectifs; dans ce contexte, invite à la mise en place d'un site web unique d'assistance en ligne pour les informations concernant les droits des passagers (www.travel.eu); invite la Commission à définir des délais fixes pour les réponses à apporter aux plaintes qui sont identiques à tous les modes de transport; invite la Commission à élaborer un site web unique d'assistance en ligne pour les informations concernant les droits des passagers et disponible dans toutes les langues de l'UE (www.travel.eu);

17. est d'avis que le changement d'approche du modal vers l'intermodal pour les droits des passagers de l'Union ne réussira que si les procédures accessibles de dépôt de plaintes, les mécanismes alternatifs de résolution des litiges et les centres de plainte pour les consommateurs, en plus de disposer des moyens humains et financiers nécessaires, sont intégralement reliés entre eux, permettant aux passagers d'obtenir une réparation rapide, bon marché et opportune pour des questions ayant trait à la qualité du service et aux conditions du voyage;
18. attire plus particulièrement l'attention sur les droits des consommateurs qui réservent régulièrement des voyages organisés, aussi bien auprès d'agences de voyage que par eux-mêmes en ligne;
19. invite à développer des instruments à l'échelle de l'UE visant à garantir une multimodalité optimale dans des services de transport public transfrontalier efficaces, simples et interopérables, afin de privilégier tant la libre circulation des personnes et la compétitivité de ces services vis-à-vis de l'utilisation d'un véhicule particulier; estime que les passagers qui se rendent à l'étranger doivent avoir la possibilité d'acheter un billet unique lorsqu'ils traversent plus de deux pays;
20. appelle à une démarche globale à l'égard des personnes à mobilité réduite, et notamment des personnes âgées; estime que les diverses étapes de transport, depuis le départ du domicile jusqu'au retour au domicile, doivent être prises en compte, y compris l'accès aux transports publics; souligne que la présence systématique d'antennes est indispensable pour aider les personnes à mobilité réduite;
21. attend de la Commission qu'elle examine pleinement, lors de sa révision de la directive sur les voyages à forfait¹, l'impact du commerce électronique et des marchés numériques sur le comportement des consommateurs au sein du secteur touristique européen; est d'avis que la Commission doit accroître son action pour améliorer la qualité et le contenu des informations fournies aux touristes et que celles-ci doivent être fiables et aisément accessibles aux consommateurs;

¹ JO L 158 du 23.06.90, p. 59.

22. souligne qu'il est souvent impossible d'improviser des solutions sur place et qu'il faut s'assurer que les transporteurs disposent de matériel et de personnel compétent en suffisance dans les terminaux pour permettre aux passagers de se prononcer rapidement;
23. souligne que les transporteurs devraient mettre en place, dans chaque terminal ou aéroport où ils exercent leur activité, au moins un représentant ou bureau de plaintes autorisé à prendre des décisions immédiates en cas de perturbation;
24. invite la Commission à proposer des mesures pour la mise en place de procédures de traitement de réclamation et de voies de recours harmonisées et accessibles qui assureront la protection effective des droits des passagers et garantiront que ceux-ci reçoivent l'indemnisation à laquelle ils ont droit d'une manière efficace et en temps voulu;
25. se dit préoccupé par les difficultés rencontrées par les passagers, notamment lorsqu'ils se rendent à l'étranger, pour faire valoir leurs droits à l'encontre de compagnies qui ne les respectent pas; estime, sur ce point, que des organismes nationaux de contrôle indépendants devraient être chargés de la médiation entre passagers et compagnies pour que les passagers puissent faire respecter leurs droits sans devoir en assumer le coût devant la justice; souligne que la coopération entre ces organismes nationaux est indispensable pour résoudre les difficultés rencontrées par les passagers qui tentent d'obtenir le respect de leurs droits à l'étranger;
26. souligne que l'application des droits des passagers en vigueur devrait être une priorité absolue; invite la Commission à envisager d'introduire des mesures complémentaires pour améliorer l'application et la mise en œuvre de la législation sur les droits des passagers, par exemple par la publication et la mise à jour des documents fournissant des informations sur les droits des passagers sur son site, et à favoriser la diffusion des meilleures pratiques et la collaboration entre les États membres, les organismes de contrôle nationaux, les organisations de consommateurs et les entreprises de transport; invite les États membres à mettre en place les ressources nécessaires pour garantir l'application effective et la collaboration avec les organismes nationaux de contrôle dans d'autres États membres; souligne l'importance de sanctions uniformes, effectives, proportionnées et dissuasives et de schémas d'indemnisation pour la mise en place d'un espace unique et la nécessité d'introduire de puissantes mesures d'incitation économique à l'intention de tous les acteurs concernés afin de respecter la législation sur les droits des passagers;
27. demande à la Commission de donner une définition claire des circonstances extraordinaires et à élaborer des lignes directrices sur ce qui est couvert, et d'inclure cette définition dans les futures modifications de la législation sur les droits des passagers afin d'éviter des interprétations erronées des circonstances ayant conduit à des annulations ou des retards, et à créer une sécurité juridique au bénéfice des consommateurs et des entreprises;
28. relève qu'il convient d'assurer aux personnes à mobilité réduite et aux personnes handicapées des possibilités égales de voyage ainsi qu'un accès sans entraves et sans restrictions aux infrastructures de transport, aux véhicules, à une aide aux services et à toutes les informations dont elles ont besoin;

29. souligne la nécessité de fournir au personnel une formation adaptée pour répondre aux besoins des passagers handicapés ou à mobilité réduite et d'harmoniser les procédures de réservation, les procédures de demande d'assistance et les contrôles de sécurité, notamment les politiques de manutention des équipements de mobilité et des dispositifs médicaux; souligne la nécessité de proposer, dans des formats accessibles, de meilleures informations sur ces questions depuis le moment de la réservation jusqu'au moment où le passager a atteint sa destination; souligne qu'aucun frais supplémentaire lié au handicap de la personne, à la mobilité réduite ou à l'équipement médical ne peut être prélevé, et qu'il n'est pas possible non plus de refuser l'embarquement, sauf pour des raisons strictes de sécurité;
30. demande à la Commission de définir un ensemble de normes d'accessibilité des infrastructures et des services de transport couvrant des aspects tels que la délivrance des billets, la fourniture d'informations en ligne sur le voyage et la présence de services en ligne, et ce afin de garantir aux personnes handicapées un accès égal et sans entraves aux produits et aux services du secteur des transports.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	10.7.2012
Résultat du vote final	+ : 32 - : 0 0 : 0
Membres présents au moment du vote final	Pablo Arias Echeverría, Adam Bielan, Cristian Silviu Buşoi, Sergio Gaetano Cofferati, Birgit Collin-Langen, Lara Comi, Anna Maria Corazza Bildt, António Fernando Correia de Campos, Cornelis de Jong, Vicente Miguel Garcés Ramón, Evelyne Gebhardt, Louis Grech, Philippe Juvin, Sandra Kalniete, Edvard Kožušník, Toine Manders, Hans-Peter Mayer, Sirpa Pietikäinen, Phil Prendergast, Mitro Repo, Robert Rochefort, Heide Rühle, Christel Schaldemose, Andreas Schwab, Catherine Stihler, Emilie Turunen, Barbara Weiler
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Raffaele Baldassarre, Jürgen Creutzmann, María Irigoyen Pérez, Emma McClarkin, Anja Weisgerber

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	18.9.2012
Résultat du vote final	+: 43 -: 0 0: 1
Membres présents au moment du vote final	Magdi Cristiano Allam, Inés Ayala Sender, Georges Bach, Erik Bánki, Izaskun Bilbao Barandica, Philip Bradbourn, Antonio Cancian, Michael Cramer, Joseph Cuschieri, Luis de Grandes Pascual, Christine De Veyrac, Saïd El Khadraoui, Ismail Ertug, Carlo Fidanza, Knut Fleckenstein, Jacqueline Foster, Mathieu Grosch, Jim Higgins, Juozas Imbrasas, Dieter-Lebrecht Koch, Georgios Koumoutsakos, Werner Kuhn, Jörg Leichtfried, Marian-Jean Marinescu, Gesine Meissner, Mike Nattrass, Hubert Pirker, Dominique Riquet, Vilja Savisaar-Toomast, Olga Sehnalová, Brian Simpson, Keith Taylor, Silvia-Adriana Țicău, Giommaria Uggias, Dominique Vlasto, Artur Zasada, Roberts Zile
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Spyros Danellis, Nathalie Griesbeck, Zita Gurmai, Anna Rosbach, Sabine Wils, Janusz Władysław Zemke
Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Isabella Lövin