

Rapport spécial

Les passagers de l'UE bénéficient de droits étendus mais peinent à les faire valoir

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

ÉQUIPE D'AUDIT

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

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par M^{me} Iliana Ivanova, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. George Pufan, Membre de la Cour, assisté de: M. Patrick Weldon, chef de cabinet et M. Mircea Radulescu, attaché; M. Pietro Puricella, manager principal; M. Erki Must, chef de mission; M^{mes} Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Zuzana Gullova, Marjeta Leskovar et Annekatrin Langer, auditrices, ainsi que M^{me} Petra Karkosova, assistante. L'assistance linguistique a été assurée par M^{me} Zuzanna Filipski et M. Richard Moore.



De gauche à droite: Marjeta Leskovar, Mircea Radulescu, Zuzana Gullova, Patrick Weldon, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Erki Must, Pietro Puricella, George Pufan et Annekatrin Langer.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Synthèse	I - XI
Introduction	1 - 8
Étendue et approche de l'audit	9 - 14
Observations	15 - 66
L'UE est attachée aux droits des passagers, mais de nombreux défis subsistent en matière de mise en œuvre	15 - 45
Des pratiques favorables aux passagers existent également en dehors du cadre de l'Union	15 - 16
Les droits des passagers dans l'UE ne sont pas toujours clairs	17 - 22
Les droits des passagers dans l'UE dépendent des transporteurs et sont limités par des dérogations	23 - 27
Les passagers ne connaissent pas bien leurs droits	28 - 32
Les passagers ont des difficultés à faire valoir leurs droits	33 - 45
L'application varie et dépend des pratiques en vigueur dans chaque État membre	46 - 66
La structure et les pratiques en matière d'application diffèrent selon les NEB	46 - 55
Les agences de réclamation et les organismes de règlement extrajudiciaire des litiges comblent les lacunes des NEB en matière d'application	56 - 61
La Commission permet l'échange d'expériences entre les NEB, mais n'est pas compétente pour faire appliquer uniformément les droits des passagers	62 - 66
Conclusions et recommandations	67 - 76

Annexe I - Nos dix astuces pour rendre votre expérience de voyage plus agréable

Annexe II - Questionnaire de l'enquête statistique de la Cour des comptes européenne

Réponses de la Commission

SYNTHÈSE

Les droits des passagers

I. Au cours des vingt dernières années, les voyages ont connu un véritable essor dans tous les modes de transport en Europe. Pour répondre à cette évolution, l'Union européenne a pris des mesures pour garantir un niveau minimal de protection aux passagers des quatre modes de transport public: aérien, ferroviaire, par voie d'eau et par autobus et autocar. En 2011, la Commission a fixé dix droits fondamentaux pour les passagers dans l'Union, communs à tous les modes de transport. Les droits des passagers sont garantis par des règlements pour les quatre modes de transport public. L'étendue du champ d'application et les règles spécifiques diffèrent d'un règlement à l'autre.

Comment avons-nous réalisé notre audit?

II. Nous avons évalué dans quelle mesure les droits des passagers sont effectivement protégés, en examinant si:

- le champ d'application et la portée des règlements protégeaient efficacement les droits des passagers et si ces droits étaient effectivement obtenus;
- les droits des passagers étaient effectivement respectés.

III. Nous avons mené des entretiens avec la Commission et nous sommes rendus dans dix États membres: la République tchèque, l'Allemagne, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et la Finlande. Dans tous les États membres, l'audit a porté sur le transport aérien, tandis que les transports ferroviaire, maritime et par autobus et autocar n'étaient couverts que dans certains d'entre eux. Nous avons également mené deux enquêtes auprès des passagers afin d'évaluer leur degré de sensibilisation et de connaissance concernant leurs droits.

Qu'avons-nous constaté?

IV. Les principaux modes de transport public sont couverts par les règlements, ce qui rend le cadre unique au monde. De nombreux passagers ne sont toutefois pas suffisamment

informés de leurs droits et il est fréquent qu'ils ne parviennent pas à les faire valoir en raison de problèmes d'application de la loi.

V. Nous avons noté quelques bonnes pratiques en vigueur dans certains pays extérieurs à l'UE qui, si elles étaient appliquées en Europe, pourraient améliorer la qualité des droits des passagers dans l'Union. Les dix droits fondamentaux visent à protéger tous les voyageurs empruntant les quatre modes de transport public. L'étendue du champ d'application de la protection dépend du mode de transport utilisé.

VI. De nombreuses dispositions figurant dans les règlements peuvent être interprétées différemment. Les concepts d'information, d'assistance et de conditions de réacheminement ne sont pas suffisamment bien définis dans les règlements. Le montant de la compensation ne conserve pas son pouvoir d'achat. En outre, les nombreuses limitations de la compétence des organismes nationaux chargés de l'application des droits (*National Enforcement Bodies - NEB*) et les dérogations prévues par les règlements réduisent considérablement le champ d'application des droits des passagers.

VII. Les passagers doivent être conscients de leurs droits pour pouvoir bénéficier du cadre relatif aux droits des passagers. Toutefois, le niveau de sensibilisation demeure relativement faible. Les campagnes de sensibilisation ont porté sur l'existence de droits des passagers, mais auraient pu fournir davantage d'orientations sur la manière d'agir en cas de perturbation pendant le voyage.

VIII. Le système actuel de gestion des indemnisations entraîne une charge administrative non négligeable tant pour les transporteurs que pour les passagers, car des millions de réclamations doivent être soumises et traitées individuellement. Les procédures appliquées par les transporteurs et les NEB pour répondre aux demandes individuelles ne sont pas transparentes. Il est possible que des passagers concernés par la même perturbation pendant le voyage soient traités différemment.

IX. L'application des règlements relève des NEB. Actuellement, leur approche à l'égard du respect des droits des passagers varie selon le mode de transport et l'État membre. La plupart du temps, le NEB traite les plaintes de passagers insatisfaits.

X. La surveillance, par la Commission, de la mise en œuvre du cadre relatif aux droits des passagers a entraîné l'introduction de clarifications dans les règlements. Toutefois, comme la Commission n'est pas compétente pour garantir le respect des droits des passagers, ceux-ci sont appliqués de manière divergente.

Quelles sont nos recommandations?

XI. La Cour formule un certain nombre de recommandations concernant: l'amélioration de la cohérence, de la clarté et de l'efficacité du cadre relatif aux droits des passagers; une meilleure sensibilisation des passagers; une plus grande autonomie des NEB et le renforcement des compétences de la Commission. Nous partageons également dix astuces visant à améliorer l'expérience de voyage de chacun.

INTRODUCTION

Le concept de droits des passagers

1. Au cours des 20 dernières années, les voyages ont connu un véritable essor dans tous les modes de transport. Pour répondre à cette évolution, l'Union européenne a pris des mesures pour garantir un niveau minimal de protection aux passagers des quatre modes de transport public: aérien, ferroviaire, par voie d'eau et par autobus et autocar¹.

2. Afin d'aider les citoyens de l'Union à bénéficier pleinement de leurs droits de consommateurs, la Commission résume, dans sa communication au Parlement européen et au Conseil² de 2011, dix droits fondamentaux pour les droits des passagers dans l'Union qui sont communs à tous les modes de transport (voir **tableau 1**).

¹ Pour les besoins de ce rapport, le transport par autobus et par autocar seront regroupés sous le terme «transport par autobus».

² «Une vision européenne pour les passagers: Communication sur les droits des passagers dans tous les modes de transport» (COM(2011) 898 final du 19.12.2011).

Tableau 1 - Dix droits fondamentaux des passagers dans l'Union européenne

1. Droit à la non-discrimination dans l'accès aux transports	Protection contre la discrimination directe ou indirecte fondée sur la nationalité, le lieu de résidence, le handicap ou la mobilité réduite.
2. Droit à la mobilité	Accessibilité et assistance sans frais supplémentaires pour les passagers handicapés et les passagers à mobilité réduite.
3. Droit à l'information	Fourniture d'informations avant l'achat de billets, aux différentes étapes du voyage, et surtout en cas d'interruption de celui-ci.
4. Droit de renoncer au voyage en cas d'interruption de celui-ci	Droit de résilier le contrat et d'obtenir le remboursement du prix du billet en cas de retard important, d'annulation du voyage ou de refus d'embarquement.
5. Droit à l'exécution du contrat de transport en cas d'interruption de celui-ci	Droit à un service de transport de substitution dans les meilleurs délais ou à une nouvelle réservation en cas de retard important, d'annulation du voyage ou de refus d'embarquement.
6. Droit à une prise en charge en cas de retard ou d'annulation.	Niveau minimal de prise en charge en cas de retard important.
7. Droit à une indemnisation dans certaines circonstances	Indemnisation financière en cas de retards importants, d'annulation du voyage ou en cas de refus d'embarquement involontaire dans le transport aérien.
8. Responsabilité du transporteur à l'égard des passagers et de leurs bagages	Responsabilité et indemnisation, par exemple en cas de décès ou de blessures des passagers et de détérioration des bagages.
9. Droit à un système de traitement des plaintes rapide et accessible	Droit de déposer plainte auprès du transporteur si les passagers ne sont pas satisfaits du service. Possibilité de déposer ensuite plainte auprès de l'organisme national compétent chargé de l'application.
10. Droit à la pleine application et à la mise en œuvre effective du droit de l'UE	Droit d'escompter une application correcte des droits des passagers dans l'Union par les transporteurs. Le contrôle de l'application des règles de l'Union par les NEB devrait se faire grâce à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction.

Source: COM(2011) 898 final.

Réglementation et mise en œuvre des droits des passagers dans l'Union

3. Les droits des passagers sont fixés dans les règlements relatifs aux quatre modes de transport public. Bien que les dix droits fondamentaux des passagers soient les mêmes pour tous les modes de transport, différentes règles s'appliquent d'un mode à l'autre et l'étendue de la protection des passagers diffère également. Les droits des passagers peuvent être répartis en deux catégories: ceux qui s'appliquent aux passagers pour tous les voyages, tels que le droit à la mobilité ou le droit à l'information, et ceux qui s'appliquent uniquement lorsque les plans de voyage sont interrompus, tels que le droit à une prise en charge ou à une indemnisation.

Droits des passagers aériens

4. Le règlement³ concernant les droits des passagers aériens s'applique aux passagers au départ d'un aéroport situé dans un État membre, quelle que soit l'origine du transporteur, ou au départ d'un aéroport situé dans un pays tiers à destination d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre, mais uniquement si le transporteur effectif est un transporteur de l'UE. Les droits des personnes handicapées ou à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens sont couverts par un règlement distinct (règlement (CE) n° 1107/2006⁴)⁵. En 2013, la Commission a proposé une refonte⁶ qui était censée renforcer et clarifier les droits des passagers aériens tout en réduisant le coût de la mise en œuvre du règlement pour les transporteurs aériens. Cependant, au moment de l'audit, la proposition n'avait pas encore été adoptée.

Droits des passagers ferroviaires

5. Le règlement⁷ concernant les droits des passagers ferroviaires s'applique aux voyages et services ferroviaires dans l'ensemble de l'UE assurés par une ou plusieurs entreprises ferroviaires titulaires ayant obtenu une licence. En 2017, la Commission a proposé une

³ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol (JO L 46 du 17.2.2004, p. 1).

⁴ Règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens (JO L 204 du 26.7.2006, p. 1).

⁵ L'acquis pour les droits des passagers aériens comprend également le règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002 modifiant le règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident (JO L 140 du 30.5.2002, p. 1.)

⁶ «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 261/2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, ainsi que le règlement (CE) n° 2027/97 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en ce qui concerne le transport aérien de passagers et de leurs bagages» (COM(2013) 130 final du 13 mars 2013).

⁷ Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (JO L 315 du 3.12.2007, p. 14).

refonte du règlement⁸ afin de renforcer et de clarifier les droits des passagers ferroviaires. La proposition de refonte est toujours en cours d'examen législatif.

Droits des passagers voyageant par voie d'eau

6. Le règlement⁹ concernant les droits des passagers voyageant par voie d'eau s'applique aux passagers qui embarquent dans un port situé dans un État membre, quelle que soit l'origine du transporteur, ou dans un port situé dans un pays tiers pour se rendre dans un port situé dans un État membre, pour autant que les services soient exploités par un transporteur de l'UE.

Droits des passagers dans le transport par autobus

7. Le règlement¹⁰ concernant les droits des passagers dans le transport par autobus s'applique aux services réguliers d'autobus et aux services réservés au tourisme. La montée du passager doit avoir lieu dans un État membre et la distance prévue du service doit être de 250 kilomètres ou plus. Jusqu'en mars 2021, les États membres peuvent déroger à la plupart des dispositions du règlement, la plupart des services nationaux ne devant pas nécessairement être inclus dans son champ d'application.

8. Les quatre règlements imposent aux États membres de mettre en place des organismes nationaux chargés de l'application (*National Enforcement Bodies* - NEB) afin de garantir le respect de leurs dispositions. Concernant les plaintes relatives aux infractions à la réglementation, les passagers peuvent s'adresser au transporteur ou directement aux NEB. La Commission ne joue aucun rôle direct dans l'application des droits des passagers.

⁸ «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (refonte)» (COM(2017) 548 final du 27.9.2017).

⁹ Règlement (UE) n° 1177/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 (JO L 334 du 17.12.2010, p. 1).

¹⁰ Règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 1).

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

9. Bien que les ressources financières qui leur sont allouées soient minimales, nous avons choisi d'effectuer un audit des droits des passagers car ils comptent parmi les politiques phares que l'Union européenne rend directement applicables au niveau de ses citoyens. La Commission considère sa législation à cet égard comme l'une de ses plus grandes réussites en matière de protection des consommateurs. Compte tenu du fait que près de 15 ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur du premier règlement sur les droits des passagers aériens, nous avons décidé d'analyser l'état actuel de la mise en œuvre du cadre relatif aux droits des passagers.

10. Lors de cet audit, nous avons évalué dans quelle mesure les droits des passagers sont effectivement protégés dans l'Union européenne. Pour ce faire, nous avons examiné:

- si le champ d'application et la portée des règlements protégeaient efficacement les droits des passagers et si ces droits étaient effectivement obtenus;
- si les droits des passagers étaient effectivement respectés.

11. Nous avons procédé à des entretiens avec l'unité compétente de la direction générale de la mobilité et des transports de la Commission ainsi qu'avec diverses associations européennes et organisations de passagers.

12. Nous avons mené deux enquêtes auprès des citoyens de l'Union afin d'évaluer leur degré de sensibilisation et de connaissance concernant les droits des passagers ainsi que pour recueillir leurs expériences en tant que passagers:

- a) **une enquête statistique** réalisée auprès de 10 350 citoyens choisis au hasard parmi les dix États membres dans lesquels nous nous sommes rendus au cours de l'audit (voir **point 12**). Cette enquête a été menée entre novembre 2017 et janvier 2018 au moyen d'un outil en ligne, en utilisant un échantillon statistiquement représentatif;
- b) **une enquête ouverte**, librement accessible sur notre site web, comprenant les mêmes questions auxquelles s'ajoutait une option supplémentaire permettant de partager des expériences de voyage. Cet outil a été disponible entre décembre 2017 et janvier 2018

et 1 581 personnes au total ont profité de cette occasion pour exprimer leur point de vue sur les droits des passagers.

13. Dans le présent rapport, nous utilisons principalement les résultats de l'enquête statistique, car elle est représentative de la population de l'UE. L'enquête ouverte a permis de fournir des exemples concrets de perturbations pendant le voyage. L'enquête étant anonyme, nous avons donné des noms fictifs aux participants. En outre, sur la base de notre propre expérience et de celle des voyageurs, nous proposons dix astuces à ces derniers visant à améliorer leur voyage (voir ***annexe 1***).

14. Nous nous sommes rendus dans dix États membres: la République tchèque, l'Allemagne, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et la Finlande¹¹. Nous avons procédé à des entretiens avec les organismes nationaux chargés de l'application (*national enforcement bodies - NEB*) et les principaux transporteurs pour chaque mode de transport. En ce qui concerne les modes de transport couverts, le transport aérien était inclus dans les dix États membres dans lesquels nous nous sommes rendus. Le transport ferroviaire a été couvert en France, en Allemagne, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas et en Pologne. Le transport par autobus a été inclus en République tchèque, en Allemagne, en Espagne, en Italie et en Pologne. Le transport par voie d'eau était inclus en Grèce, en Irlande, en Italie et en Finlande. Au total, nous nous sommes entretenus avec 21 NEB et 27 transporteurs.

¹¹ Nous avons choisi ces pays en tenant compte, entre autres, d'une étendue géographique suffisante, d'une représentation des pays insulaires et des pays enclavés ainsi que d'une représentation égale des NEB spécifiques à un mode de transport et des NEB multimodaux.

OBSERVATIONS

L'UE est attachée aux droits des passagers, mais de nombreux défis subsistent en matière de mise en œuvre

Des pratiques favorables aux passagers existent également en dehors du cadre de l'Union

15. Pour mettre en contexte les efforts de l'UE en matière de protection des passagers, nous avons comparé le cadre relatif aux droits des passagers dans l'Union avec ceux appliqués au Canada, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis et au Brésil. Nous avons constaté que les règles de l'Union sont, dans la plupart des cas, plus strictes et plus spécifiques car elles couvrent, à des degrés divers, l'ensemble des dix droits fondamentaux des passagers (voir **tableau 1**).

16. Nous avons également constaté que, contrairement à ce qui est pratiqué dans l'Union, la législation ne définit pas toujours les droits des passagers pour les quatre modes de transport. Dans les pays de comparaison, la protection des passagers repose souvent sur des accords volontaires entre les transporteurs. Dans certains domaines spécifiques, tels que les règles relatives au transport de personnes à mobilité réduite, aux passagers cloués au sol et à la protection des bagages, dans les autres pays la législation va plus loin que les droits des passagers dans l'UE (voir **encadré 1**).

Encadré 1 - Exemples de droits plus avantageux en dehors de l'UE

Canada: Pour ce qui est des droits des personnes à mobilité réduite, les transporteurs ne peuvent pas, pour les vols intérieurs, faire payer plus d'un billet aux personnes lourdement handicapées aidées par un accompagnateur ou qui ont elles-mêmes besoin d'occuper plus d'un siège. Il n'existe pas de règle applicable à l'ensemble de l'UE et ce sont les législations nationales qui déterminent si les accompagnateurs doivent acheter des billets ou non.

Nouvelle-Zélande: Sur les vols intérieurs, les passagers aériens ont droit à une indemnisation pouvant aller jusqu'à dix fois le prix du billet. Au niveau de l'UE, les taux de compensation sont fixés à 250 euros, 400 euros ou 600 euros selon la distance de vol.

États-Unis d'Amérique: L'indemnisation pour les retards causés par un refus d'embarquement est plus élevée que dans l'Union, allant jusqu'à 1 158 euros (1 350 dollars des États-Unis), en fonction de la destination et de la durée totale du retard. Un autre avantage est la prise en charge en cas de retard sur l'aire de trafic, lorsque les passagers ne sont pas autorisés à descendre de l'avion. Les transporteurs doivent proposer une collation et de l'eau potable au plus tard deux heures après le départ de l'avion ou son arrivée à la porte d'embarquement.

Source: analyse comparative de la Cour des comptes européenne.

Les droits des passagers dans l'UE ne sont pas toujours clairs

Droit à l'information: davantage de clarté s'impose

17. Les passagers ont le droit à l'information avant, pendant et, dans certains cas, après le voyage. En cas d'interruption du voyage (annulations, retards importants), les passagers devraient être informés des raisons de cette perturbation et des incidences probables sur leur horaire. Alors que les règlements relatifs au transport par autobus et au transport par voie d'eau fixent aux transporteurs un délai de 30 minutes pour fournir des informations aux passagers en attente, aucun délai n'est fixé pour les transporteurs aériens et ferroviaires (voir encadré 2).

Encadré 2 - Expériences des passagers: manque d'information

Jose: Mon train voyageant entre l'Allemagne et la Belgique accusait un retard de près de deux heures. Aucune information n'était disponible concernant la durée ou les raisons du retard. Les retards apparaissaient progressivement sur les écrans d'affichage sans aucune explication ni personne en vue pour fournir davantage d'informations. Nous avons peur de quitter le quai, craignant que le train arrive et que nous le manquions. La réclamation présentée ensuite au transporteur s'est avérée infructueuse.

Source: enquête ouverte de la Cour des comptes européenne.

Le droit à l'assistance n'est pas bien défini

18. Le droit à l'assistance¹² signifie que les passagers ont droit à un niveau minimal de prise en charge en cas d'interruption du voyage. La forme spécifique de l'assistance dépend de ce que les transporteurs sont prêts à offrir. En outre, aucune sanction spécifique n'est prévue dans les règlements de l'UE concernant les droits des passagers si les transporteurs ne respectent pas leur obligation de fournir une assistance. La durée du retard donnant aux passagers le droit à une assistance varie d'un mode de transport à l'autre: de deux à quatre heures pour le transport aérien, 60 minutes pour le transport ferroviaire et 90 minutes pour le transport par voie d'eau et par autobus. Les règlements sur les transports ferroviaire et aérien ne précisent pas de nombre de nuits ni de plafond pour les frais d'hébergement. Des plafonds ont été introduits dans les règlements sur les transports par voie d'eau et par autobus, qui excluent également toute assistance en cas de circonstances extraordinaires (voir **encadré 3**).

Encadré 3 - Expériences des passagers: assistance fournie en fonction des initiatives des passagers

Olavi: En 2016, j'ai fait l'expérience d'un retard de trois heures sur un ferry entre Helsinki et Travemünde. En raison du retard, nous n'avons pas pu poursuivre notre voyage en train jusqu'à Hambourg comme prévu, mais seulement jusqu'à Lübeck, où nous avons dû passer la nuit. Nous avons réservé le logement à nos frais par Internet. Lorsque nous en avons fait la demande à bord, nous avons été informés que la compagnie de ferry rembourserait tous les frais supplémentaires encourus. La seule assistance dont nous ayons bénéficié a été un verre offert au bar, avec la précision qu'il s'agissait purement d'un geste de courtoisie.

Source: enquête ouverte de la Cour des comptes européenne.

19. Les termes «collation», «repas» ou «rafraîchissements» sont largement utilisés dans les règlements mais ne sont pas définis, de sorte que les passagers ne savent pas à quoi s'attendre de la part des transporteurs. Parfois, même lorsque l'assistance est effectivement fournie par les transporteurs, l'adéquation et la qualité de celle-ci peuvent ne pas être

¹² Les règlements utilisent les termes «prise en charge» et «assistance» de manière interchangeable.

suffisantes pour couvrir les besoins des passagers en cas d'interruption du voyage. Parfois, il s'agit seulement d'un bon de 3 euros visant à se procurer des rafraîchissements à l'aéroport ou d'une bouteille d'eau offerte à bord d'un train retardé de plusieurs heures.

Les personnes à mobilité réduite ne savent pas de quels services elles peuvent bénéficier

20. Les personnes à mobilité réduite forment un groupe de passagers avec des besoins particuliers. Afin de pouvoir voyager sans contraintes inutiles, elles doivent disposer d'informations suffisantes sur les conditions de voyage et les modalités pratiques à bord ainsi qu'aux points de départ. Les règlements emploient une terminologie très vague concernant les délais et le format des informations fournies aux personnes à mobilité réduite telle que «dans des formats appropriés et accessibles»¹³ ou «avec d'autres moyens appropriés»¹⁴. C'est en raison de problèmes de ce type que les droits des personnes à mobilité réduite restent souvent inappliqués (voir encadré 4).

Encadré 4 - Expériences des passagers: oubliée à la porte d'embarquement

Anna: Je suis malvoyante et bien que j'aie réservé à l'avance une assistance pour personnes à mobilité réduite, en pratique, je n'en ai pas bénéficié. Les informations relatives au début de l'embarquement n'étaient fournies que sur des écrans et personne ne s'est soucié de moi dans la zone d'assistance. Il semble que j'ai été littéralement oubliée. C'est un autre passager qui m'a aidée à me rendre jusqu'à la porte d'embarquement. Une fois dans l'avion, le personnel de cabine ne savait pas que j'étais malvoyante et je n'ai reçu aucune aide de leur part, alors que j'avais ma canne blanche. Encore une fois, c'est un autre passager qui m'a aidée à trouver une place pour mes bagages, à trouver mon siège et à attacher ma ceinture de sécurité.

Source: enquête ouverte de la Cour des comptes européenne.

Les règlements sur les droits des passagers laissent une grande marge à l'interprétation

21. Toutes les parties intéressées consultées sont d'avis que les règlements ne sont pas suffisamment clairs, entraînant des interprétations restrictives de la part des transporteurs

¹³ Article 11, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 181/2011.

¹⁴ Article 14, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 261/2004.

et une incertitude quant à la façon dont il conviendrait que les NEB traitent les différents cas. Depuis l'entrée en vigueur du règlement sur le transport aérien, environ 180 affaires ont été traitées par la Cour de justice de l'Union européenne afin de clarifier la signification des termes «retard», «circonstances extraordinaires», «imperfections techniques», «heure d'arrivée», etc. En outre, les transporteurs et les NEB ont cité des exemples de cas où les tribunaux nationaux avaient rendu des jugements contradictoires sur les mêmes sujets.

22. Afin d'expliquer les arrêts de la Cour de justice à toutes les parties intéressées, la Commission a publié un certain nombre de notes explicatives et de lignes directrices interprétatives¹⁵. Elle a également publié un résumé des arrêts les plus pertinents de la Cour de justice, le plus récent datant de juillet 2015¹⁶. Les NEB et les transporteurs ont toutefois souligné que la mise en œuvre homogène des règlements n'était pas encore acquise, car les concepts d'assistance et de réacheminement dans des conditions comparables et de compensation ne sont toujours pas appliqués de manière uniforme.

Les droits des passagers dans l'UE dépendent des transporteurs et sont limités par des dérogations

Droit à l'exécution du contrat de transport: les passagers tributaires des actions des transporteurs

23. En cas de retards importants, de départs annulés ou de refus d'embarquement, les passagers doivent se voir proposer le remboursement du prix du billet ou un autre mode de transport dans des conditions comparables. Dans le transport aérien, le réacheminement n'est applicable qu'en cas d'annulation ou de refus d'embarquement; il n'est pas prévu en cas de retard important. Dans les autres modes de transport, le droit au réacheminement est accordé si le retard prévu à l'arrivée ou au départ est d'au moins 60 minutes en train, 90 minutes en bateau et 120 minutes en autobus. Toutefois la réglementation de l'UE

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air_en.

¹⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european_case_law_en.

actuelle ne prévoit aucune sanction spécifique si les transporteurs ne fournissent pas de réacheminement dans un délai raisonnable (voir **encadré 5**).

Encadré 5 - Expériences des passagers: attente interminable pour rien

Istvan: Mon vol pour Munich a été annulé en raison de fortes chutes de neige. La notification m'est parvenue quatre heures avant le départ. Lors de l'enregistrement, on m'a indiqué que je devais attendre que la compagnie aérienne m'informe directement, car le personnel de l'aéroport n'était pas autorisé à contacter cette dernière et qu'aucun de ses représentants n'était présent sur place. J'ai essayé d'appeler moi-même la compagnie pendant une heure mais personne n'a répondu. Après plus de quatre heures d'attente à l'aéroport, j'ai décidé de rentrer chez moi car il était déjà très tard. La proposition de me mettre sur un vol à l'heure du déjeuner le lendemain est arrivée à plus de minuit, soit près de dix heures après l'annonce de l'annulation.

Source: enquête ouverte de la Cour des comptes européenne.

24. Le réacheminement devrait être fourni dans des conditions comparables. La réglementation de l'UE actuelle ne prévoit toutefois aucune indication sur ce qu'il conviendrait de considérer comme étant des conditions comparables. Les NEB ont par exemple signalé plusieurs cas où des transporteurs ferroviaires et aériens ont proposé de très longs trajets en bus, par exemple entre Paris et Madrid (1 250 km) ou entre Milan et Catane (1 400 km, ferry compris).

25. Nous avons relevé plusieurs cas où les passagers auraient pu être réacheminés immédiatement s'ils avaient été transportés dans une classe de services différente ou par une autre entreprise opérant dans le même mode de transport. Toutefois, les transporteurs évitent de recourir à cette solution pour des raisons financières. Cela peut entraîner de longs délais d'attente pour les passagers, car ils doivent être placés sur un départ exploité par le transporteur initial dans la même classe de services (voir **encadré 6**), qui peut n'être disponible que plusieurs jours plus tard.

Encadré 6 - Expériences des passagers: des négociations ardues pour obtenir un réacheminement

Martina: Après l'annulation de mon vol, aucune solution raisonnable n'a été proposée pour atteindre ma destination. Le vol suivant avec la même compagnie aérienne était prévu quatre jours plus tard et a rapidement été rempli par les passagers qui étaient sur mon vol. La dernière solution était un autre

vol sept jours plus tard. J'ai demandé à être transportée par une autre compagnie aérienne, mais ma demande n'a pas été acceptée. Après de nombreuses plaintes, la compagnie a proposé un vol à partir d'un autre aéroport, mais les coûts pour se rendre à cet aéroport, situé dans un autre pays, n'ont pas été remboursés.

Source: enquête ouverte de la Cour des comptes européenne.

Les dérogations aux règlements signifient que de nombreux passagers ne sont pas protégés

26. En vertu du règlement sur le transport ferroviaire, les États membres peuvent déroger jusqu'en 2024 à l'application de la majorité des droits des passagers. Les dérogations concernent principalement les départs régionaux et locaux. En 2017, seuls cinq États membres¹⁷ appliquaient le règlement dans son intégralité. Cela signifie que 90 % des usagers des trains en Europe ne bénéficient pas de la plupart de leurs droits en tant que passagers dans l'UE¹⁸. Les services internationaux, si une partie importante du voyage se passe en dehors de l'Union, même s'ils sont exploités par un transporteur de l'Union, sont également exclus du règlement actuellement.

27. La plupart des dispositions du règlement sur le transport par autobus s'appliquent aux services réguliers dont la distance de service prévue est de 250 kilomètres ou plus. Il existe différentes interprétations quant à la manière de mesurer ces 250 kilomètres. Certains NEB et transporteurs considèrent la longueur totale d'un itinéraire comme base de mesure et les passagers qui circulent entre deux points le long de cet itinéraire sont ainsi couverts, même si leur trajet est inférieur à 250 kilomètres. D'autres transporteurs consultés partent du principe que le trajet n'est couvert que si la distance parcourue par le détenteur du billet est d'au moins 250 kilomètres.

¹⁷ Belgique, Danemark, Italie, Pays-Bas et Slovénie.
https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail_en.

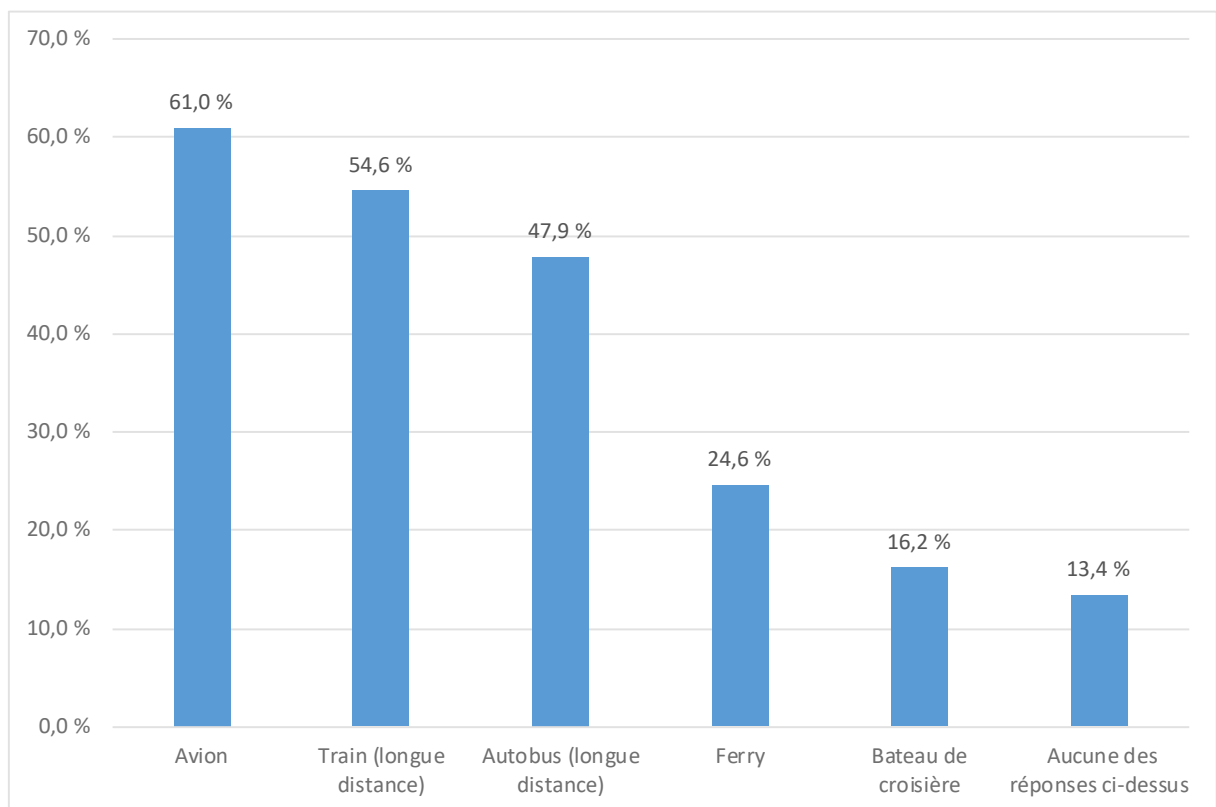
¹⁸ Selon l'analyse de marché, les chemins de fer régionaux et suburbains en Europe transportent 90 % de l'ensemble des passagers ferroviaires et représentent 50 % des passagers-kilomètres. Les trains régionaux et suburbains transportent autant de passagers que l'ensemble des métros en Europe et dix fois plus de passagers que le transport aérien. Pour plus d'informations, voir: <http://www.uitp.org/regional-and-suburban-railways-market-analysis-update>.

Les passagers ne connaissent pas bien leurs droits

Le niveau de sensibilisation n'a pas changé, mais un plus grand nombre de personnes ont entendu parler des droits des passagers

28. Dans notre enquête statistique, nous avons demandé aux participants si, au cours des deux dernières années, ils avaient voyagé par avion, utilisé un service de train longue distance, pris un ferry ou un bateau de croisière ou parcouru de longues distances en autobus. Les réponses montrent que la majorité des Européens, à savoir 86 %, voyagent assez souvent et que seuls 13 % des participants n'ont pas eu d'expérience de voyage longue distance au cours des deux dernières années. La part globale des différents modes de transport utilisés est présentée dans le **graphique 1**. La fréquence de voyage la plus courante, soit 34 %, est de 2 à 5 fois par an; 84 % des participants voyagent plus d'une fois par an (voir le questionnaire complet à **l'annexe II**).

Graphique 1 - Répartition des modes de transport utilisés par les participants au cours des deux dernières années



Source: enquête statistique de la Cour sur les droits des passagers.

29. De nombreux aspects des droits des passagers nécessitent une démarche proactive, comme demander de l'aide ou une compensation. Les passagers doivent donc connaître leurs droits. Pour évaluer le niveau de sensibilisation des Européens, notre enquête statistique comprenait trois mesures:

- a) l'évaluation de la sensibilisation autoproclamée;
- b) l'évaluation de la portée du terme «droits des passagers»;
- c) l'évaluation de la connaissance des droits des passagers.

30. Dans notre enquête statistique, 39 % des participants considéraient assez bien ou parfaitement connaître leurs droits en tant que passagers. Alors que 3,6 % déclaraient connaître parfaitement leurs droits, 13,5 % déclaraient tout ignorer de leurs droits (voir **tableau 2** et **encadré 7**). Un résultat similaire a été obtenu dans le cadre du rapport de l'Eurobaromètre de 2014¹⁹, où les mêmes 39 % de participants considéraient connaître leurs droits en tant que passagers dans l'UE.

Tableau 2 - Une évaluation de la sensibilisation autoproclamée des participants aux droits des passagers dans l'UE, sur une échelle de 1 à 4

	1 - J'ignore tout de mes droits en tant que passager	2	3	4 - Je connais parfaitement mes droits en tant que passager
n	1 396	4 954	3 626	374
%	13,5	47,9	35,0	3,6
	61,4		38,6	

Source: enquête statistique de la Cour sur les droits des passagers.

¹⁹ Eurobaromètre 2014 sur les droits des passagers, décembre 2014.

Encadré 7 - Expériences des passagers: je ne savais pas!

Jürgen: Mon vol a été annulé un jour avant le départ sans aucune justification. On m'a automatiquement, et sans mon consentement, donné un autre billet. Avec le nouveau vol, je suis arrivé à destination avec 3 heures et demie de retard. Je me suis plaint à la compagnie aérienne, mais ils m'ont répondu que je n'avais droit à aucune indemnisation. En fait, je ne connaissais pas mes droits et je n'ai donc pas demandé spécifiquement 250 euros, mais simplement une indemnisation «générale» quelconque. Cela m'a incité à effectuer une recherche en bonne et due forme et j'ai découvert que j'avais effectivement droit à une indemnisation et que j'étais censé être informé de mes autres droits. J'ai écrit une nouvelle fois au transporteur en citant le règlement et la jurisprudence et j'ai finalement été indemnisé à hauteur de 250 euros.

Source: enquête ouverte de la Cour des comptes européenne.

Sensibilisation n'est pas synonyme de connaissance

31. L'enquête comprenait une série de questions permettant de tester les connaissances des passagers. La situation théorique suivante était proposée aux participants: leur vol est retardé de cinq heures en raison de problèmes de personnel au sein de la compagnie aérienne. Ils pouvaient choisir entre 15 options possibles, parmi lesquelles cinq provenaient du règlement sur les droits des passagers aériens et dix étaient fictives. En moyenne, les répondants ont sélectionné deux des cinq options correctes.

32. Parmi les trois options les plus choisies, la première est reprise dans le règlement sur les droits des passagers (78 % des participants) (voir **tableau 3**). Les 2^e et 3^e options les plus choisies étaient les suivantes: «Remboursement d'autres dépenses justifiées» et «Vol vers la même destination sur une autre compagnie aérienne». Bien qu'aucune des deux ne soit expressément prévue par le règlement, elles font partie des demandes les plus fréquemment faites aux transporteurs.

Tableau 3 - Répartition des options choisies par les participants en fonction de ce à quoi ils pensent avoir droit si un vol est retardé de cinq heures ou plus en raison de problèmes de personnel au sein de la compagnie aérienne. Chaque participant pouvait sélectionner cinq options; les réponses correctes sont indiquées en vert²⁰.

	Répartition des réponses %
Repas, rafraîchissements et hébergement à l'hôtel gratuits si le retard se produit durant la nuit	77,8
Remboursement d'autres dépenses justifiées	54,2
Vol vers la même destination sur une autre compagnie aérienne	49,5
Indemnisation d'au moins 250 euros en cas de retard de plus de trois heures à l'arrivée à la destination finale	49,2
Transport gratuit pour regagner votre lieu d'hébergement, quelle que soit l'heure de la journée	45,2
Remboursement intégral du prix du billet	39,3
Transport jusqu'à votre destination par un autre moyen (train, bus...)	29,5
Réacheminement vers l'aéroport le plus proche de la destination initiale	26,7
Remise dans les boutiques hors taxes pour acheter de la nourriture	26,2
Accès à la salle d'attente de l'aéroport	25,4
Surclassement	21,4
Droit de choisir une autre date de départ dans les deux prochains mois	18,7
Appel téléphonique gratuit	17,3
Vol retour vers le point de départ initial	15,7
Soutien psychologique	3,9

Source: enquête statistique de la Cour sur les droits des passagers.

Les passagers ont des difficultés à faire valoir leurs droits

Le droit à l'indemnisation en cas de retard et d'annulation prédomine dans le domaine des droits des passagers

33. En cas de retards importants, d'annulations et de refus d'embarquement, les passagers ont droit à une indemnisation financière. Tous les règlements offrent une indemnisation dans certaines circonstances, mais ces dernières diffèrent considérablement. Chacun des quatre modes fixe un délai différent pour que le droit à l'indemnisation devienne applicable: trois à quatre heures pour le transport aérien (selon la distance), une heure pour le

²⁰ Articles 7, 8 et 9 du règlement (CE) n° 261/2004.

transport ferroviaire, 90 minutes pour le transport maritime et 120 minutes pour le transport par autobus.

34. Le montant de l'indemnisation varie considérablement entre les quatre modes de transport: pour le transport aérien, il est fixé entre 250 et 600 euros (voir **tableau 4**). Pour les autres modes, l'indemnisation est liée au prix du billet (de 25 à 50 %). Les montants figurant dans le règlement sur le transport aérien n'ont pas été ajustés en fonction de l'inflation depuis son entrée en vigueur en 2004. Si l'indemnisation avait suivi le rythme de l'inflation, elle aurait augmenté de 25 %, soit le taux d'inflation cumulé (voir **tableau 4**).

Tableau 4 - Taux d'indemnisation pour cause de retard dans les droits des passagers aériens

Distance parcourue	Indemnisation en euros prévue par le règlement (CE) n° 261/2004	Équivalent théorique en euros après inflation
1 500 km ou moins	250	313
Plus de 1 500 km à l'intérieur de l'Union et tous les autres vols entre 1 500 et 3 500 km	400	500
Plus de 3 500 km	600	751

Source: règlements sur les passagers aériens dans l'UE et calculs de la Cour des comptes européenne.

35. Le droit d'être indemnisé en cas de retard et d'annulation est le plus contraignant sur le plan administratif parmi les dix droits fondamentaux des passagers. Il représente environ 90 % des demandes soumises aux transporteurs et aux NEB. La problématique la plus controversée entre les transporteurs et les passagers porte sur les causes des retards et des annulations. Si la cause est considérée comme extraordinaire par nature, les transporteurs sont exemptés de paiement (sauf pour le transport ferroviaire où les transporteurs doivent proposer une indemnisation quelle que soit la cause de la perturbation). Compte tenu du fait que les informations sur les causes des perturbations ne sont pas accessibles au public, tous les passagers doivent contester individuellement les déclarations portant sur la nature extraordinaire des circonstances. Les NEB pour le transport aérien interrogés ont estimé

qu'environ 60 % des réclamations déposées par les passagers non satisfaits des réponses des compagnies aériennes concernant l'existence de circonstances extraordinaires ont été reclassées par les NEB comme n'étant pas extraordinaires. Cela signifie que les transporteurs peuvent indemniser un passager et pas un autre sur un même vol (voir **encadré 8**).

Encadré 8 - Expériences des passagers: inégalité de traitement

Karol: Tous les vols en provenance de Gdańsk avaient été retardés à cause du mauvais temps. Lorsque le trafic aérien a été rétabli, l'avion affecté à mon trajet a finalement été utilisé pour effectuer un autre vol. J'ai déposé une réclamation, tout comme les autres passagers de mon vol. Certains d'entre nous n'ont pas été indemnisés alors que d'autres l'ont été, et ce, malgré les mêmes conditions de retard.

Source: enquête ouverte de la Cour des comptes européenne.

36. Nous avons demandé à tous les transporteurs interrogés de nous communiquer des renseignements sur le nombre de plaintes reçues et leur incidence financière. Les informations que nous avons obtenues étaient limitées et ne nous ont pas permis de tirer des conclusions sur la charge financière de ces obligations. Ces informations n'étaient pas disponibles car peu de transporteurs souhaitaient partager ces données avec la Commission.

37. Dans sa proposition de mise à jour du règlement sur les transports aériens (voir **point 4**), la Commission cherche à réduire le coût de l'assistance et de l'indemnisation supporté par les transporteurs en raison des droits des passagers. À cette fin, elle a proposé de faire passer de trois à cinq heures le temps d'attente qui déclenche l'indemnisation. En outre, elle a proposé de plafonner la période d'hébergement autorisée à deux nuits avec un coût maximal de 80 euros par nuit. Cette proposition était toutefois fondée sur un nombre très limité de données mis à la disposition de la Commission par les transporteurs aériens.

Les droits des passagers sont difficiles à faire respecter pour les correspondances

38. Le problème spécifique des correspondances (c'est-à-dire des voyages qui comprennent plusieurs segments dans le cadre d'un contrat de transport unique) est le manque de clarté concernant l'indemnisation et l'organisation de la surveillance par les NEB. Dans de telles situations, même si les différentes étapes enregistrent des retards qui, à eux seuls,

n'entraînent pas d'indemnisation, il peut cependant arriver que le retard général final dépasse la limite autorisée par le règlement. Cette éventualité nécessite l'intervention des NEB, car aucun des transporteurs concernés ne se sent responsable de fournir de l'aide ou une indemnisation si l'interruption ne lui est pas directement imputable (voir **encadré 9**).

39. Il est difficile de déterminer quel NEB devrait traiter les plaintes éventuelles dans de tels cas. Les membres des NEB interrogés ont communiqué de nombreux exemples de cas de plaintes liées à des correspondances pour lesquels ils se rejetaient mutuellement la responsabilité. Les NEB ont pris des mesures en vue de trouver une approche commune à ce problème, mais leur position n'est pas unanime.

Encadré 9 - Expériences des passagers: problème typique rencontré dans le cas d'une correspondance

Greta: Lors d'un voyage en train de Düsseldorf à Cracovie, j'ai raté la correspondance à Prague. Le billet direct avait été émis par le transporteur allemand mais une partie du voyage était effectuée par un transporteur tchèque. En raison du retard, le voyage ne pouvait se poursuivre que le lendemain. Les deux compagnies ferroviaires m'ont refusé l'hébergement à l'hôtel et j'ai dû réserver un hôtel à Prague à mes propres frais. Ni l'une ni l'autre ne se sentait responsable du remboursement de ces frais et de l'indemnisation imputable au retard.

Source: enquête ouverte de la Cour des comptes européenne.

Les passagers souhaitent emprunter un autre moyen de transport

40. Nous avons demandé aux participants de choisir, parmi les dix droits fondamentaux des passagers, les trois droits les plus importants à leurs yeux. La réponse la plus fréquente était le «droit de bénéficier d'un autre moyen de transport en cas de retards importants, d'annulation ou de refus d'embarquement (voir **tableau 1**)», puisque 42 % des personnes l'ont indiquée en premier choix. Elle est suivie de près par le «droit à l'indemnisation en cas de retards importants, d'annulation ou de refus d'embarquement», avec 40 %. Le droit à l'assistance est presque aussi important. À titre de comparaison, dans l'enquête ouverte, le droit le plus largement plébiscité était le même, choisi par 65 % des participants (voir **tableau 5**).

Tableau 5 - Quels sont les droits que les passagers considèrent comme étant les plus importants?

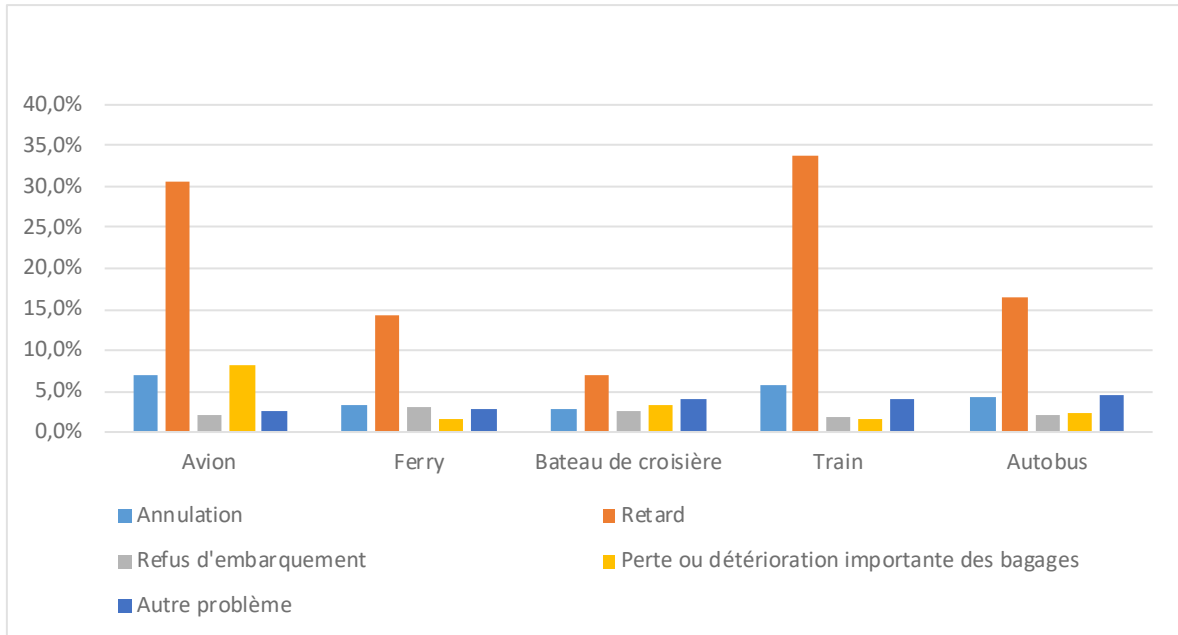
Enquête statistique	% de cas
Droit de bénéficier d'un transport de substitution en cas de retards importants, d'annulation ou de refus d'embarquement	41,7
Droit à une indemnisation en cas de retards importants, d'annulation ou de refus d'embarquement	39,6
Droit à une prise en charge (nourriture, assistance) en cas de retards importants	36,1
Droit à une indemnisation en cas de détérioration de vos bagages	35,7
Droit à un remboursement du transporteur en cas d'interruption	34,7
Droit à la protection contre la discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le handicap lorsque vous utilisez les transports publics	31,3
Droit d'accès à l' information en cas d'interruption du voyage	29,9
Droit à l'assistance sans frais supplémentaires pour les passagers à mobilité réduite	28,9
Droit de déposer une plainte auprès du transporteur si vous n'êtes pas satisfait du service	9,7
Droit à l'application correcte des règlements par les autorités publiques	7,2

Source: enquête statistique de la Cour sur les droits des passagers.

Les passagers ont été 50 % à connaître une interruption importante du voyage, le plus souvent en train et en avion

41. Dans le cadre de l'enquête statistique, nous avons demandé aux participants d'indiquer si, au cours des deux dernières années, leur voyage avait fait l'objet d'un retard, d'une annulation, d'un refus d'embarquement ou si leur bagage avait été endommagé. Sur les 8 961 participants qui ont voyagé au cours des deux dernières années, 49,5 % ont connu au moins une de ces perturbations. L'enquête a révélé que l'interruption de voyage la plus fréquente était le retard, qui a concerné 34 % des passagers ferroviaires et 31 % des passagers aériens. Viennent ensuite les annulations et la perte ou la détérioration des bagages (voir **graphique 2**).

Graphique 2 - Types d'interruption et partage d'expérience ventilé par mode de transport



Source: enquête statistique de la Cour sur les droits des passagers.

42. Nous avons également vérifié si les participants ayant déjà vécu une interruption de voyage étaient mieux informés concernant leurs droits. Nous avons constaté que le fait d'avoir connu une perturbation de voyage n'entraînait pas une meilleure connaissance de ces derniers. La perturbation peut parfois englober presque tous les problèmes possibles (voir **encadré 10**).

Encadré 10 - Expériences des passagers: un voyage en train à oublier

Hans: Je voyageais à bord d'un train régional en Allemagne. Le train s'est arrêté dans une petite gare, car un arbre était tombé sur la voie ferrée. Cet incident s'est produit tard dans la soirée. Tous les passagers ont dû descendre. Comme l'endroit était isolé, le réseau de téléphonie mobile était très faible. Il n'y avait pas de salle d'attente, pas de bus, pas de taxi, pas de téléphone, pas un seul bâtiment à proximité. Le conducteur du train nous a informés qu'un bus viendrait nous chercher, mais ce dernier n'est jamais arrivé. Les chauffeurs de taxi de la ville la plus proche, à 10 km, ont refusé de venir parce qu'ils n'étaient pas sûrs qui les paierait pour le service rendu. Le train est retourné à la gare de départ. Il n'y avait personne pour nous aider.

Source: enquête ouverte de la Cour des comptes européenne.

Aucune information relative aux perturbations de voyage n'est accessible au public

43. Les règlements n'obligent pas les transporteurs à signaler publiquement les cas d'interruption de voyage, à l'exception des transporteurs ferroviaires qui sont tenus de publier annuellement le nombre et les catégories de plaintes reçues, les plaintes traitées, le temps de réponse et les mesures prises pour remédier au problème. Les transporteurs sont peu enclins à divulguer des données sur les interruptions survenant sur leurs lignes (voir **point 36**). Il n'existe pas non plus de registre géré par les NEB qui ferait état des retards ou des annulations pour chaque départ ou du nombre de dossiers reçus par transporteur ou par départ.

Seuls 1/3 des passagers demandent à bénéficier de leurs droits car ils ne savent pas comment procéder ou ne s'attendent pas à un dénouement satisfaisant

44. Lors d'une interruption de voyage, la plupart des avantages ne sont pas automatiquement disponibles. Le nombre de personnes qui introduisent une réclamation est généralement inférieur au nombre de passagers concernés (voir **encadré 11**). Nous avons demandé aux transporteurs interrogés de nous communiquer le nombre approximatif de personnes qui prennent des mesures actives. Les transporteurs ferroviaires et aériens ont estimé qu'en moyenne 1/3 des passagers contactaient le transporteur après avoir connu une interruption du voyage. Ce chiffre est conforme à notre enquête statistique, dans laquelle 32 % des 4 437 participants qui avaient connu une interruption de voyage ont déclaré qu'ils avaient contacté le transporteur et demandé une indemnisation ou une autre forme d'assistance.

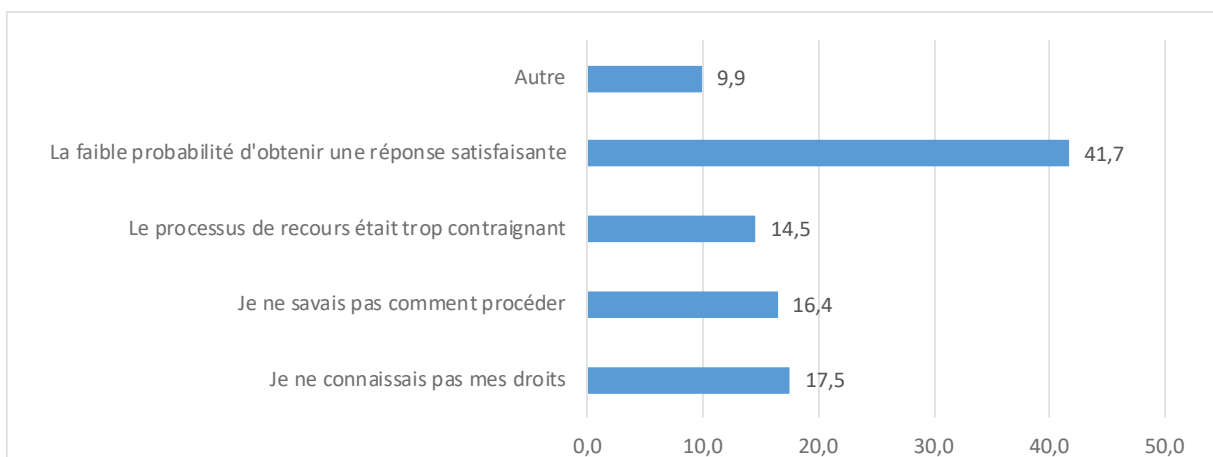
Encadré 11 - Expériences des passagers: il faut toujours demander

Monika: Notre avion a été retardé de cinq heures. À l'aéroport, personne ne nous informait des raisons du retard et du temps d'attente estimé. Les passagers devaient tout demander eux-mêmes. Après trois heures d'attente, j'ai appris par les autres passagers que je pouvais obtenir un bon d'environ cinq livres pour l'achat de boissons ou de sandwiches. Tous les magasins de l'aéroport étaient déjà fermés.

Source: enquête ouverte de la Cour des comptes européenne.

45. Dans l'enquête statistique, 20 % des passagers ayant connu des interruptions de voyage ont déclaré qu'ils avaient souffert en silence et n'avaient entrepris aucune action. Lorsque nous leur avons demandé pourquoi ils étaient restés passifs, la raison la plus souvent citée était l'improbabilité d'une réponse satisfaisante de la part du transporteur. Comme le montre le **graphique 3**, les autres causes principales étaient le manque de sensibilisation ou le manque de connaissances pratiques sur la façon de procéder.

Graphique 3 - Répartition des raisons (en %) qui poussent à n'entreprendre aucune action en cas d'interruption de voyage



(n=902)

Source: enquête statistique de la Cour sur les droits des passagers.

L'application varie et dépend des pratiques en vigueur dans chaque État membre

La structure et les pratiques en matière d'application diffèrent selon les NEB

La structure des NEB n'est pas uniforme et l'étendue de leurs travaux dépend du mode de transport concerné

46. Pour les quatre modes de transport, les États membres sont tenus de mettre en place des organismes nationaux de contrôle (*National Enforcement Bodies* - NEB) afin d'assurer la conformité avec les dispositions des règlements. Nous avons constaté que des NEB avaient été mis en place dans tous les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus. Dans certains cas, ces organismes ont été créés uniquement pour couvrir un seul mode de

transport, alors que dans d'autres, plusieurs modes de transport relèvent de leur compétence.

47. Les NEB des secteurs aérien, ferroviaire et maritime sont responsables de tous les départs effectués depuis leurs territoires et de toutes les arrivées des transporteurs de l'UE provenant de pays extérieurs à l'UE (limites d'application territoriales). Les NEB ferroviaires englobent les transporteurs immatriculés sur leur territoire (application fondée sur les entités). Des problèmes peuvent surgir lorsque le départ se fait depuis un autre État membre que celui du transporteur ferroviaire. Dans un tel cas, le NEB qui supervise un transporteur spécifique peut ne pas être habilité à enquêter sur un événement qui s'est produit dans un autre État membre. Nous avons toutefois noté que dans la pratique, les passagers ne savent pas très bien quelles responsabilités incombent aux NEB, ce qui est également vrai pour les secteurs des autobus et des voies d'eau. Aucun des exploitants d'autobus et de ferries interrogés n'avait été contacté par le NEB d'un autre État membre.

48. En outre, il peut exister une distinction supplémentaire entre le trafic international et le trafic national, et les fonctions du NEB peuvent être réparties entre les administrations locales. C'est le cas pour les voyages en autobus en Pologne et en Espagne. Alors qu'il existe un organisme créé au niveau national pour le trafic international, le trafic intérieur relève des autorités régionales et leur compétence dépend du lieu où le transporteur a obtenu sa licence.

Tous les NEB ne règlent pas les demandes individuelles des passagers

49. En vertu des règlements, les passagers doivent être informés qu'il est possible de déposer des plaintes auprès des NEB désignés concernant les infractions aux règlements. Dans la plupart des cas, les passagers doivent d'abord déposer plainte auprès du transporteur et ce n'est que si le résultat de cette procédure n'est pas satisfaisant qu'ils peuvent adresser leur plainte au NEB. Bien que les passagers puissent s'attendre à ce que le NEB soit la première voie d'appel, dans de nombreux cas, ce dernier ne traite pas les plaintes financières individuelles et les passagers doivent chercher d'autres solutions pour obtenir une indemnisation appropriée.

50. À la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne²¹ datant de mars 2016, certains NEB considèrent que leur rôle consiste simplement à assurer une application générale (Allemagne, Italie, Finlande) alors que d'autres gèrent également des plaintes individuelles. Il devient ainsi très difficile de mettre en application la disposition figurant dans le règlement sur le transport aérien concernant le fait que les passagers peuvent saisir quelque NEB que ce soit pour une prétendue violation dudit règlement, quel que soit le lieu où elle s'est produite²². Le premier NEB auquel le passager a présenté une réclamation peut accepter des cas individuels, tandis que le deuxième NEB auquel la plainte est transférée ne peut gérer que des cas généraux d'application de la loi.

Les statistiques montrent que les NEB du transport aérien traitent beaucoup plus de demandes que les NEB du transport ferroviaire, par voie d'eau ou par autobus

51. De manière générale, les pratiques des différents NEB sont très variées. Par exemple, les délais de traitement des plaintes peuvent aller de deux mois (Pologne) à quatre ans (Allemagne), alors qu'aucun délai officiel n'est fixé dans d'autres États membres (Finlande, France). La durée moyenne d'une procédure pour les NEB du transport aérien peut aller de 42 jours (Pays-Bas) à plus d'un an (Allemagne).

52. Le nombre de sanctions imposées par les NEB et les montants concernés varient considérablement d'un État membre à l'autre, car ils ne sont pas fixés dans la législation de l'Union. Dans le secteur aérien, ces montants peuvent aller de 50 euros (Pologne) à 250 000 euros par passager (Irlande), en fonction de la gravité de l'infraction. Aux Pays-Bas, l'amende cumulée pour un incident a même atteint un million d'euros. Toutefois, sur les dix États membres dans lesquels nous nous sommes rendus, seul le NEB du transport aérien néerlandais publie des informations sur les sanctions, ainsi que le nom de la compagnie aérienne concernée.

²¹ Affaires jointes C-145/15 et C-146/15.

²² Article 16 du règlement (CE) n° 261/2004.

53. Pour la plupart des NEB du secteur aérien, le nombre de plaintes reçues au cours des trois dernières années montre une tendance à la hausse (voir **tableau 6**). Les plaintes envoyées aux NEB par les passagers concernent principalement des désaccords sur le fait que le retard ou l'annulation sont imputables à des circonstances extraordinaires (respectivement 45 % et 19 % en moyenne du total des plaintes).

Tableau 6 - Statistiques pour la période allant de 2015 à 2017 sur les plaintes traitées par les dix NEB du secteur aérien

État membre	Nombre total de plaintes		
	2015	2016	2017
République tchèque	370	672	934
Allemagne	2 844	3 075	3 211
Irlande	719	846	981
Grèce	993	1 367	1 465
Espagne	11 343	17 649	16 700
France	6 775	5 960	6 115
Italie	5 763	6 078	3 731
Pays-Bas	812	1 361	
Pologne	5 402	5 980	7 226
Finlande	1 434	1 845	2 015

Source: informations disponibles obtenues lors des visites sur place.

54. La charge de travail des NEB pour les autres modes de transport est relativement plus faible. Alors que les NEB du secteur ferroviaire ont fréquemment des questions à résoudre, les NEB du transport par voie d'eau et par autobus ne gèrent que quelques cas. Par exemple, alors que le NEB du transport aérien polonais a reçu plus de 7 000 plaintes en 2017, le NEB du transport par autobus n'en a eu que quatre à traiter.

55. Nous avons constaté que le nombre réel de plaintes déposées par les passagers auprès des transporteurs ferroviaires, par voie d'eau et par autobus est beaucoup plus élevé que le nombre de cas qui parviennent aux NEB. Ce constat indique que la plupart des plaintes sont résolues au niveau du transporteur. Parfois, les normes industrielles sont conformes aux obligations des transporteurs en vertu des règlements concernant les droits des passagers de l'UE, voire plus strictes, et les transporteurs ont tendance à régler les problèmes à titre volontaire.

Les agences de réclamation et les organismes de règlement extrajudiciaire des litiges comblent les lacunes des NEB en matière d'application

Les organismes de règlement extrajudiciaire des litiges introduisent des éléments de négociation et de compromis dans l'application des droits des passagers

56. À part les NEB, les passagers peuvent s'adresser à d'autres entités pour faire valoir leurs droits, comme les organismes de règlement extrajudiciaire des litiges (REL), les centres européens de consommateurs²³, les organismes de réclamation ou les organisations de consommateurs. Les passagers peuvent également essayer d'obtenir gain de cause devant les tribunaux civils, surtout s'ils insistent pour obtenir une indemnisation.

57. Les organismes de REL proposent de régler les différends entre consommateurs et opérateurs de manière simple, rapide, peu onéreuse et extrajudiciaire. En vertu de la directive de l'UE²⁴, les REL devraient pouvoir s'appliquer à tous les types de litiges nationaux et transfrontaliers et il conviendrait que les États membres les rendent facilement accessibles. Bien qu'il existe des entités de REL gérant les plaintes générales de consommateurs dans tous les États membres, les transporteurs sont principalement en contact avec les REL de leurs modes de transport respectifs. Les avis des REL ne sont pas toujours contraignants pour le transporteur.

58. Bien que la procédure de REL soit habituellement gratuite pour les passagers, les transporteurs peuvent être amenés à payer pour chaque cas géré, nonobstant les résultats. Les coûts de chaque procédure pouvant être beaucoup plus élevés que le montant de l'indemnisation due, certains des transporteurs interrogés préfèrent payer l'indemnisation demandée pour éviter les procédures de règlement extrajudiciaire des litiges.

²³ Les CEC conseillent les consommateurs concernant leurs droits et, grâce à leur réseau («réseau CEC»), peuvent permettre de trouver plus facilement un arrangement avec l'opérateur. Le réseau CEC gère plus de 100 000 contacts par an, dont un tiers concernant les transports.

²⁴ Directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE (JO L 165 du 18.6.2013, p. 63).

59. Certains NEB sont d'avis que la procédure de règlement extrajudiciaire des litiges est incompatible avec le principe des droits des passagers, car l'objectif des organismes de REL est de trouver une solution acceptable pour les deux parties, ce qui peut signifier pour certains passagers d'accepter une indemnisation inférieure au montant auquel ils avaient droit.

Les droits des passagers ont conduit à la création d'un nouveau secteur d'agences de réclamation

60. Les agences de réclamation offrent, au nom des passagers, une gestion des demandes d'indemnisation en raison de voyages interrompus. Certaines compagnies aériennes ont déclaré que le pourcentage de dossiers facilités par les agences de réclamation pourrait atteindre 50 % (voir **encadré 12**).

Encadré 12 - Expériences des passagers: l'intervention d'une agence peut faire réagir le transporteur

Dolores: Mon vol de Madrid à Londres a été retardé de plus de six heures en raison de problèmes techniques rencontrés sur l'avion. J'ai déposé une réclamation auprès du transporteur, mais je n'ai dans un premier temps pas reçu de réponse. Après plusieurs relances, le transporteur a refusé de payer l'indemnité. Ce n'est qu'après avoir fait appel à une agence de réclamation que l'affaire a été réglée en ma faveur.

Source: enquête ouverte de la Cour des comptes européenne.

61. Certaines agences de réclamation demandent des frais de traitement importants (jusqu'à 50 % de l'indemnité due). Il est arrivé que des agences demandent une indemnisation aux transporteurs sans que les passagers concernés n'en aient connaissance. Au moins un NEB (Grèce) et certaines compagnies aériennes ont pris des mesures pour réduire les réclamations des agences en demandant aux plaignants d'inclure les coordonnées bancaires du passager principal. Cette mesure empêche tout paiement direct aux agences de réclamation. En Grèce, l'introduction de cette règle a réduit de plus de 50 % les réclamations facilitées par les agences.

La Commission permet l'échange d'expériences entre les NEB, mais n'est pas compétente pour faire appliquer uniformément les droits des passagers

La Commission ne peut que contrôler la mise en œuvre des droits des passagers

62. Nous avons constaté que les compétences de la Commission ne s'étendent pas jusqu'à pouvoir assurer que les droits des passagers sont mis en œuvre de manière uniforme dans les États membres. Le rôle de la Commission consiste donc à contrôler la mise en œuvre du cadre des droits des passagers, engageant au besoin des procédures d'infraction. Elle offre en outre aux NEB une plateforme d'échange d'informations et organise des réunions pour les NEB de différents modes de transport. Elle répond également à leurs questions concernant l'interprétation des règlements.

63. Selon les règlements de l'UE, les NEB ne sont pas tenus de faire rapport sur leurs activités directement à la Commission. Par conséquent, cette dernière a une connaissance limitée des pratiques appliquées par les NEB en général et du nombre de cas qu'ils traitent. La Commission récolte des informations sur la mise en œuvre des droits des passagers à partir des questions qu'elle reçoit et grâce à ses échanges avec les NEB.

La Commission a pris des mesures pour accroître la sensibilisation des passagers, mais avec peu de résultats

64. La Commission exerce un rôle dans la sensibilisation des passagers et a lancé des campagnes pour informer ces derniers concernant leurs droits. Des affiches ont été placées dans tous les aéroports où nous avons effectué des tests de cheminement. Toutefois, dans les terminaux des transports par voie d'eau et par autobus ainsi que les gares ferroviaires, les informations concernant les droits des passagers n'ont que peu ou pas de visibilité.

65. La Commission a lancé une campagne de sensibilisation pour le transport aérien et ferroviaire entre 2010 et 2012. Une autre campagne étendue au transport par voie d'eau et au transport par autobus a suivi entre 2013 et 2015. En 2016, la Commission a lancé sa première campagne d'information en ligne sur les médias sociaux. Son principal objectif était de sensibiliser, d'augmenter le nombre de visites sur la page consacrée aux droits des passagers sur le portail «L'Europe est à vous» et le nombre de téléchargements de

l'application sur les droits des passagers. Les résultats obtenus jusqu'à présent montrent que le portail a enregistré près de 400 000 visites et que la campagne a permis de toucher plus de 40 millions de personnes. À la mi-2018, l'application avait été téléchargée 240 000 fois.

66. Ni l'application ni le site internet «L'Europe est à vous» ne fournissent aux passagers des orientations pratiques sur la manière d'agir en cas d'interruption de voyage, de contacter les transporteurs ou de faire une réclamation. Les informations fournies aux passagers par ces moyens sont nécessaires et généralement correctes, mais elles ne contiennent pas les détails dont ils ont besoin en cas d'interruption du voyage.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

67. L'engagement de l'Union en faveur des droits des passagers est incontestable, car les principaux modes de transport public sont couverts par la réglementation dans une mesure que nous n'avons pas retrouvée dans les pays examinés à des fins de comparaison. Les passagers ne sont toutefois pas suffisamment informés de leurs droits et il est fréquent qu'ils ne parviennent pas à les faire valoir en raison de problèmes d'application de la loi.

L'UE s'est engagée à respecter les droits des passagers, mais de nombreux défis restent à relever en matière de mise en œuvre

68. Les droits des passagers dans l'Union fournissent un cadre global en faveur des passagers. Nous avons toutefois noté quelques bonnes pratiques en vigueur dans des pays extérieurs à l'UE qui, si elles étaient appliquées en Europe, pourraient améliorer la qualité des droits des passagers dans l'Union (voir **points 15 et 16**).

69. Les droits des passagers sont parfois peu clairs et limités en raison des dérogations prévues par les règlements. Les droits à l'assistance, à l'indemnisation, à l'information et au réacheminement ne sont pas les mêmes selon les règlements pour les différents modes de transport (voir **points 17 à 27**).

Recommandation n° 1 sur l'amélioration de la cohérence du cadre des droits des passagers dans l'Union

Pour assurer la meilleure protection des passagers possible dans tous les modes de transport, la Commission devrait, avant la fin-2020, effectuer une analyse des différences entre les règlements actuels relatifs aux droits des passagers, en mettant l'accent sur les dix droits fondamentaux des passagers avec comme objectif de déterminer les meilleures pratiques. À cette fin, elle devrait également tenir compte de la pratique internationale actuelle.

70. Les droits des passagers sont difficiles à faire valoir car de nombreuses dispositions figurant dans les règlements peuvent être interprétées différemment par les passagers, les transporteurs, les organismes nationaux d'application (NEB) et même les tribunaux nationaux. Les concepts d'information, d'assistance, de prise en charge et de conditions de réacheminement ne sont pas suffisamment bien définis dans les règlements. En outre, les nombreuses limitations de la compétence des NEB et les dérogations prévues par les règlements réduisent considérablement le champ d'application des droits des passagers (voir ***points 38 à 45***).

Recommandation n° 2 sur l'amélioration de la clarté dans le cadre des droits des passagers

Pour mieux protéger les passagers en cas de perturbation de leur voyage, la Commission devrait, d'ici la fin 2020, publier de nouvelles lignes directrices ou des orientations définissant les éléments suivants:

- a) des normes minimales concernant les informations à fournir aux passagers en cas de perturbation de leur voyage;
- b) les obligations des transporteurs de fournir un réacheminement, y compris le recours à d'autres transporteurs.

71. Les passagers doivent prendre des mesures afin de pouvoir bénéficier du cadre des droits des passagers en cas de perturbation. Pour ce faire, ils doivent connaître leurs droits. Malgré les efforts de la Commission, le niveau de sensibilisation demeure relativement bas. Les campagnes organisées dans ce domaine ont porté sur l'existence de droits des

passagers, mais auraient pu fournir davantage d'orientations sur la manière d'agir en cas de perturbation pendant le voyage.

72. Il n'existe pas de registre de fréquence ou de motifs d'interruption de voyage par mode de transport ou transporteur au niveau européen. Les NEB ne vérifient et ne publient généralement pas d'information concernant les itinéraires ou les transporteurs les plus touchés par les interruptions (voir **points 28 à 32**).

Recommandation n° 3 sur une meilleure sensibilisation des passagers

Afin de mieux faire connaître les droits des passagers, la Commission devrait, d'ici la fin 2019:

- a) prendre des mesures pour promouvoir et coordonner le lancement de campagnes de sensibilisation par les NEB tout en encourageant la participation des transporteurs et autres parties prenantes de manière à permettre de toucher un plus large public;
- b) préparer un guide à l'intention des passagers sur la manière de faire respecter leurs droits dans la pratique. Il pourrait inclure des références à la jurisprudence et un modèle de formulaire de réclamation à présenter aux transporteurs et aux NEB;
- c) proposer que les NEB établissent des rapports sur la fréquence, les causes et les itinéraires les plus touchés par les interruptions de voyage dans leur domaine de compétence.

73. Le système actuel d'indemnisation est ainsi organisé que des millions de réclamations sont soumises et traitées individuellement. Les procédures appliquées par les transporteurs et les NEB en réponse aux demandes individuelles ne sont toutefois pas transparentes. Les passagers concernés par la même interruption de voyage peuvent être traités différemment sans en avoir conscience, car les raisons des interruptions ne sont pas rendues publiques. Le montant de l'indemnisation ne conserve pas son pouvoir d'achat (voir **points 33 à 37**).

Recommandation n° 4 sur l'amélioration de l'efficacité du cadre des droits des passagers

Afin d'améliorer l'efficacité du cadre des droits des passagers et de résoudre les difficultés qui subsistent en matière de mise en œuvre, la Commission devrait, avant la fin 2021, veiller à ce que les

questions ci-après soient abordées lors de la réflexion concernant les propositions visant à modifier les règlements existants. Ces questions devraient comprendre:

- a) la fixation de normes minimales en matière d'assistance et de prise en charge. Les seuils minimaux devraient dépendre de la durée de l'interruption et du mode de transport utilisé. Par exemple, l'allocation aérienne minimale pour une prise en charge pourrait correspondre à 10 % du taux moyen d'indemnisation (actuellement fixé à 400 euros). Pour les autres modes de transport, le taux pourrait être limité à 50 % de l'allocation aérienne;
- b) la réduction du nombre de dérogations limitant la mise en œuvre du règlement;
- c) l'obligation faite aux transporteurs de publier une note à l'attention des passagers dans les 48 heures après la survenue d'une perturbation mentionnant les causes de cette dernière et notamment s'il s'agit de circonstances extraordinaires;
- d) l'obligation faite aux transporteurs de procéder automatiquement (sans demande spécifique) à une indemnisation des passagers ayant communiqué les informations nécessaires au moment de l'achat du billet;
- e) l'introduction d'un mécanisme permettant de conserver le pouvoir d'achat des taux d'indemnisation.

L'application varie et dépend des pratiques en vigueur dans chaque État membre

74. L'application des règlements est essentielle à la réussite de l'ensemble du cadre. Les passagers ont besoin de NEB efficaces. L'approche de ces derniers en matière d'application des droits des passagers varie actuellement selon le mode de transport et l'État membre.

75. L'activité la plus courante des NEB est de réagir aux plaintes reçues de la part de passagers insatisfaits. Ils ne sont toutefois pas tous en mesure de gérer les demandes d'indemnisation individuelles. Le pouvoir dont disposent les NEB concernant l'application de sanctions aux transporteurs va de l'absence d'application de sanction à une sanction très importante (voir **points 46 à 55**).

76. La Commission n'est pas compétente pour assurer la pleine application des règlements sur les droits des passagers. Son rôle consistant à contrôler la mise en œuvre du cadre relatif

aux droits des passagers a entraîné l'introduction de clarifications dans les règlements mais n'a pas eu pour effet une application universelle des droits des passagers dans toute l'Europe et dans les quatre modes de transport public (voir **points 62 à 66**).

Recommandation n° 5 sur une plus grande autonomie des NEB et le renforcement des compétences de la Commission

Afin d'améliorer l'autonomie des NEB et de développer leur rôle de soutien des passagers tout en assurant une bonne application des droits des passagers, la Commission devrait, avant la fin 2021, veiller à ce que les questions ci-après soient abordées lors de la réflexion concernant les propositions visant à modifier les règlements existants. Ces questions devraient comprendre les éléments suivants:

- a) la fourniture d'outils au NEB lui permettant de mettre en œuvre les droits des passagers tels que:
 - i) le respect du principe de l'application territoriale;
 - ii) le suivi des politiques des transporteurs en matière d'assistance, de prise en charge, d'information et de réacheminement;
 - iii) le traitement des demandes d'indemnisation présentées par les passagers;
 - iv) l'application de sanctions aux transporteurs qui ne fournissent pas d'assistance, de prise en charge et d'informations.
- b) faire en sorte que la Commission puisse obtenir les informations nécessaires de la part des NEB afin d'avoir une vue complète de l'état de mise en œuvre et la mandater pour effectuer le contrôle qualité des pratiques des NEB en matière de mise en œuvre.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M^{me} Iliana IVANOVA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 3 octobre 2018.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

ANNEXE I**Nos dix astuces pour rendre votre expérience de voyage plus agréable**

Le présent audit nous a donné l'occasion de tirer des enseignements des expériences de nombreux transporteurs, autorités publiques et simples passagers. La préparation de ce rapport nous a fait voyager dans dix pays, à l'occasion de quoi nous avons emprunté les quatre modes de transport. Forts de cette expérience, nous proposons dix astuces qui pourraient améliorer votre expérience de voyage dans le cas d'une interruption de celui-ci.

1. **Personnalisez votre voyage autant que possible** - Lors de l'achat d'un billet, identifiez-vous auprès du transporteur, en communiquant par exemple vos coordonnées. Vous ne pourrez être informé(e) des perturbations que si les transporteurs disposent de vos coordonnées. De plus, si vous devez introduire une demande d'indemnisation, un billet personnalisé est le meilleur moyen de prouver que vous étiez réellement à bord et touché(e) par la perturbation.
2. **Prenez une photo de vos bagages** - Lorsque votre voyage nécessite l'enregistrement des bagages, il est utile de disposer d'une photo de votre valise et de son contenu. Cela permettra de gagner du temps lors de la demande d'indemnisation et constituera une preuve de la valeur des objets perdus.
3. **N'arrivez pas en retard au comptoir d'enregistrement** - Il est important de rappeler que les droits des passagers ne s'appliquent que si vous vous enregistrez dans les délais impartis. Si vous manquez votre départ parce que le comptoir d'enregistrement était déjà fermé à votre arrivée, vous ne pourrez bénéficier d'aucune prise en charge.
4. **Demandez des informations aux points de départ** - Vous avez le droit d'être informé si votre départ est retardé ou si quelque chose ne se déroule pas comme prévu lors de votre voyage. Si le représentant du transporteur n'est pas présent ou ne vous fournit pas de renseignements utiles, prenez-en note et faites figurer cette information dans la réclamation que vous faites au transporteur.
5. **Demandez toujours de l'assistance** - Si vous subissez un retard important ou une annulation sur quelque mode de transport que ce soit, vous avez droit à une assistance,

c'est-à-dire un accès à de l'eau et à une collation ou un repas. Si les représentants du transporteur ne fournissent pas ces services de leur propre initiative, réclamez-les. Si votre demande est refusée, prenez-en note et faites figurer cette observation dans la réclamation que vous faites au transporteur.

6. **Conservez tous vos reçus** - Si aucune assistance ne vous est fournie au point de départ (aéroport, gare routière ou ferroviaire, port) ou si vous partez d'un endroit éloigné (arrêt de bus), vous pouvez demander au transporteur de compenser vos frais supplémentaires. Les transporteurs demandent généralement une preuve de paiement pour les boissons et les collations et peuvent refuser si le nombre d'articles n'est pas proportionnel à la durée du retard ou si les coûts sont déraisonnablement élevés. Les mêmes principes s'appliquent si vous devez trouver votre propre logement pour attendre un autre départ le jour suivant.
7. **Demandez une preuve de retard ou d'annulation** - Dans les quatre modes de transport, les passagers ont droit à une indemnisation pour les retards importants et les annulations. Bien que le taux d'indemnisation et les temps d'attente minimaux diffèrent d'un mode de transport à l'autre, l'obligation de prouver que vous avez été concerné(e) est la même pour tous. Si votre billet ne portait pas votre nom, obtenez une preuve en gare, ou à bord, que vous avez été concerné(e) par le retard ou l'annulation spécifique.
8. **Ne prenez pas vos propres dispositions sans avoir pris connaissance de la solution proposée par le transporteur** - En cas d'interruption de voyage, vous souhaitez généralement continuer à voyager immédiatement en utilisant un autre transporteur ou un autre moyen de transport. Nous vous recommandons de ne pas agir dans la précipitation: le fait d'acheter un nouveau billet, sans connaître les solutions proposées par le transporteur, équivaut à annuler unilatéralement votre contrat de transport. Cela met fin à toute obligation du transporteur initial de vous offrir une assistance ou une compensation.
9. **Demandez une indemnisation** - Si vous pouvez prouver que vous avez été concerné(e) par un départ retardé ou annulé et que la durée du retard était supérieure au seuil établi dans le règlement, déposez une demande d'indemnisation auprès du

transporteur. Vous devez toujours vous référer au départ spécifique et au règlement applicable. Si vous n'obtenez pas de réponse du transporteur ou si vous n'en êtes pas satisfait(e), référez l'affaire à l'organisme national chargé de l'application dans le pays de départ. Les autres organisations qui peuvent vous aider sont les organismes de règlement extrajudiciaire des litiges (organismes de REL) et les agences de réclamation. N'oubliez pas que ces services peuvent vous être facturés.

10. **Demandez une indemnisation pour vos dépenses supplémentaires** - Dans certains cas, votre perte imputable à un retard ou à une annulation est beaucoup plus élevée que le montant qui vous est dû en vertu des règles d'indemnisation dans le cadre des droits des passagers dans l'Union. Dans de tels cas, vous pouvez faire une réclamation auprès des transporteurs conformément aux conventions internationales. Vous devez être prêt(e) à prouver le montant exact de vos pertes et les dépenses supplémentaires effectuées en raison de l'interruption de voyage.

ANNEXE II**Questionnaire de l'enquête statistique de la Cour des comptes européenne**

Les champs marqués d'un astérisque (*) sont obligatoires.

1. * Imaginez que vous voyagez en avion, en ferry, en autocar ou en train longue distance. Êtes-vous bien informé(e) de ce que vous pouvez attendre des transporteurs en cas de perturbations pendant le voyage? Veuillez évaluer votre niveau de confiance:

Options	Personnes interrogées
1 - Je ne serais pas du tout confiant(e)	855
2	3 310
3	5 178
4 - Je serais tout à fait confiant(e)	1 007
Total	10 350

2. * Veuillez sélectionner le(s) mode(s) de transport que vous avez utilisé(s) pour voyager au cours des deux dernières années:

[Plusieurs réponses possibles, sauf pour la dernière option]

Options	Personnes interrogées
Avion [passez à la question 2.1]	6 314
Ferry [passez à la question 2.1]	2 546
Bateau de croisière [passez à la question 2.1]	1 678
Train (longue distance) [passez à la question 2.1]	5 652
Autocar (longue distance) [passez à la question 2.1]	4 958
Aucun des moyens de transport ci-dessus [passez à la question 3]	1 389

2.1 * Veuillez indiquer la fréquence de vos déplacements, tous moyens de transport confondus (excepté les transports urbains/locaux)

Options	Personnes interrogées
Plus d'une fois par semaine	1 167
Entre 1 et 4 fois par mois	1 670
Entre 6 et 12 fois par an	1 631
Entre 2 et 5 fois par an	3 047
Une fois par an ou moins	1 446
Total	8 961

2.2 * Quelle est votre principale raison de voyager?

Options	Personnes interrogées
Travail	1 809
Loisirs	6 583
Autre	569
Total	8 961

2.3 * Au cours de l'un de vos trajets effectués ces deux dernières années, avez-vous été confronté(e) à l'un ou plusieurs des problèmes ci-après?

Veillez répondre pour chaque mode de transport. [Si vous cochez l'une des cases suivantes, passez à la question 2.2]

	Annulation	Retard important au départ ou à l'arrivée (plus d'une heure)	Refus d'embarquement	Perte ou détérioration importante des bagages	Autre problème	Aucun problème n'est survenu
Avion	432	1 937	129	512	158	3 745
Ferry	86	365	75	40	69	1 980
Bateau de croisière	47	115	44	57	69	1 387
Train (longue distance)	318	1 908	110	86	232	3 298
Autocar (longue distance)	212	813	101	110	229	3 662

2.4 * En cas d'annulation, de retard, de refus d'embarquement, de bagage endommagé, etc., avez-vous pris l'une des mesures suivantes? (Vous pouvez cocher plusieurs cases.)

Options	Personnes interrogées
J'ai poursuivi mon trajet par mes propres moyens [passez à la question 3]	1 099
J'ai contacté la compagnie et demandé une indemnisation (avec ou sans succès) [passez à la question 3]	1 419
J'ai eu recours aux services d'un tiers (par exemple un avocat ou une société spécialisée) pour déposer une réclamation [passez à la question 3]	197
J'ai déposé une plainte auprès d'un organisme officiel (par exemple l'agence nationale de l'aviation) [passez à la question 3]	238
J'ai accepté l'aide/l'offre alternative proposée par le transporteur. [Passez à la question 3.]	1 335
J'ai subi un désagrément et n'ai pas reçu d'aide, mais je n'ai pris aucune mesure [passez à la question 2.3]	902
Autre	237

2.5 * Veuillez indiquer ce qui vous a empêché(e) de prendre des mesures? (Veuillez cocher une seule case.)

Options	Personnes interrogées
Je ne connaissais pas mes droits.	158
Je ne savais pas comment procéder.	148
Le processus de recours était trop contraignant.	131
La probabilité d'obtenir une réponse satisfaisante était faible.	376
Autre	89
Total	902

3. * Imaginez que vous arrivez à l'aéroport et que l'on vous informe que votre vol est retardé de cinq heures en raison de problèmes de personnel au sein de la compagnie aérienne. Quels services pensez-vous être en droit d'attendre? Veuillez cocher **cinq** cases.

Options	Personnes interrogées
Remise dans les boutiques hors taxes pour acheter de la nourriture	2 713
Vol retour vers le point de départ initial	1 622
Transport gratuit pour regagner votre lieu d'hébergement, quelle que soit l'heure	4 681
Repas, rafraîchissements et hébergement à l'hôtel gratuits en cas de retard jusqu'au lendemain	8 051
Réacheminement vers l'aéroport le plus proche de votre destination initiale	2 764
Indemnisation d'au moins 250 euros en cas de retard de plus de trois heures à l'arrivée à la destination finale.	5 093
Surclassement	2 215
Vol vers la même destination sur une autre compagnie aérienne.	5 120
Droit de choisir une autre date de départ dans les deux mois suivants	1 937
Remboursement d'autres dépenses justifiées (par exemple, correspondance ratée; hébergement à l'hôtel à destination)	5 613
Transfert jusqu'à votre destination par un autre moyen de transport (train, bus, etc.)	3 051
Remboursement intégral du prix du billet	4 063
Soutien psychologique	404
Appel téléphonique gratuit	1 792
Accès au lounge de l'aéroport	2 631

4. * Selon vous, les déclarations suivantes sont-elles vraies ou fausses (d'après ce que vous savez des règles en vigueur)?

	VRAI	FAUX	Je ne sais pas
Si j'achète un billet auprès d'une compagnie à bas prix, je ne recevrai pas d'indemnisation en cas d'annulation de mon vol.	2 499	5 041	2 810
J'ai droit à des rafraîchissements si mon train accuse un retard de plus d'une heure.	2 750	4 301	3 299

Lorsque je réserve un voyage, l'entreprise de voyages est tenue de m'informer de mes droits et de me communiquer les coordonnées de l'organisme de recours avant le début du trajet.	7 040	1 189	2 121
Si mon voyage en autocar est annulé, la compagnie est uniquement tenue, pour me dédommager, de me délivrer un titre de transport valable pour un prochain trajet.	3 601	3 083	3 666
Si j'adresse une plainte à une compagnie ferroviaire parce que j'estime que mes droits en tant que passager ont été violés, celle-ci doit me répondre dans un délai d'un mois.	6 478	759	3 113

5. * Veuillez sélectionner les trois droits que vous jugez les plus importants dans la liste suivante [cochez jusqu'à 3 cases]

Options	Personnes interrogées
Droit à la protection contre toute discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le handicap lors de l'utilisation des transports publics	3 235
Droit à une aide gratuite pour les passagers à mobilité réduite	2 990
Droit à l'information en cas de perturbation lors d'un trajet.	3 096
Droit à un remboursement de la part du transporteur en cas de perturbation	3 595
Droit de bénéficier d'un autre moyen de transport en cas de retards importants, d'annulation ou de refus d'embarquement	4 321
Droit à une prise en charge (nourriture et aide) en cas de retard important	3 732
Droit à une indemnisation en cas de retard important, d'annulation d'un voyage ou de refus d'embarquement	4 095
Droit à une indemnisation en cas de détérioration des bagages	3 691
Droit de déposer une plainte auprès du transporteur si vous n'êtes pas satisfait du service	1 001
Droit à l'application correcte des règlements par les autorités publiques	744

6. * Aviez-vous lu, vu ou entendu des informations sur les droits des passagers avant cette enquête?

[Vous pouvez cocher plusieurs cases, sauf pour la première option.]

Options	Personnes interrogées
Non, je n'avais jamais lu, vu ou entendu d'informations sur les droits des passagers avant de répondre à cette enquête.	5 497
Oui, des informations fournies par les transporteurs.	1 926
Oui, des informations fournies par des organismes publics (par exemple administration, UE)	1 123
Oui, à la suite de perturbations lors d'un trajet que j'ai effectué	1 143
Oui, des informations fournies par des associations de consommateurs.	1 090
Oui, autre	965

7. * Globalement, dans quelle mesure croyez-vous connaître vos droits en tant que passager lorsque vous voyagez?

J'ignore tout de mes droits en tant que passager 1 2 3 4 Je connais parfaitement mes droits en tant que passager.

Option	Personnes interrogées
1 J'ignore tout de mes droits en tant que passager.	1 396
2	4 954
3	3 626
4 - Je connais parfaitement mes droits en tant que passager.	374
Total	10 350

Variables sociodémographiques

8. * Quel est votre sexe?

Options	Personnes interrogées
Femme	5 177
Homme	5 173
Total	10 350

9. * Veuillez indiquer votre âge

Options	Personnes interrogées
18-24	1 379
25-34	2 117
35-44	2 385
45-54	2 306
55-65	2 163
Total	10 350

10. * Veuillez indiquer votre niveau d'études.

Options	Personnes interrogées
Enseignement préscolaire ou primaire	265
Premier cycle de l'enseignement secondaire	1 378
Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	4 533
Licence ou niveau d'enseignement supérieur équivalent	2 696
Master ou niveau plus élevé	1 478
Total	10 350

11. * Êtes-vous une personne à mobilité réduite?

Options	Personnes interrogées
Oui	787
Non	9 563
Total	10 350

12. * Veuillez indiquer votre pays de résidence

Options	Personnes interrogées
République tchèque	1 030
France	1 044
Finlande	1 000
Allemagne	1 075
Grèce	1 006
Irlande	1 000
Italie	1 060
Pays-Bas	1 060
Pologne	1 065
Espagne	1 010
Total	10 350

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«LES DROITS DES PASSAGERS DANS L'UNION EUROPÉENNE SONT COMPLETS, MAIS LES PASSAGERS DOIVENT ENCORE SE BATTRE POUR EN BÉNÉFICIER»

SYNTHÈSE

I. La législation sur les droits des passagers adoptée par l'Union européenne a contribué avec succès à réduire au minimum les répercussions négatives des perturbations de voyages sur les usagers des transports collectifs et à améliorer la qualité du service pour les passagers. La Commission s'engage à garantir un niveau élevé de protection des passagers et estime qu'il convient de renforcer davantage et de consolider ces droits.

IV. La Commission reconnaît que des efforts supplémentaires restent nécessaires pour atteindre tous les passagers afin qu'ils soient informés de leurs droits et qu'ils sachent comment les faire appliquer avec succès.

V. La Commission estime que les bonnes pratiques en matière de droits des passagers, telles qu'elles ont été observées dans certains pays tiers, pourraient faire l'objet d'un examen attentif afin d'évaluer leur pertinence potentielle dans l'UE.

VI. La Commission a déjà proposé d'apporter des modifications aux règlements sur les droits des passagers aériens et ferroviaires, également en ce qui concerne les organismes nationaux chargés de l'application (ONA).

La Commission fournit constamment des orientations sur l'interprétation des règlements. Elle est soutenue par les organismes nationaux chargés de l'application, par le centre de contact Europe Direct (CCED) et par les centres nationaux des consommateurs.

VII. L'information des passagers au sujet de leurs droits incombe en premier lieu aux transporteurs. La Commission a pris des mesures, au moyen de campagnes d'information régulières, pour diffuser des informations pratiques sur la manière dont les passagers doivent agir en cas de perturbation de voyage.

IX. La Commission convient que l'application des règlements doit être considérée comme une priorité. La législation en vigueur prévoit qu'il appartient aux États membres de mettre en place leur ONA et de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violations des règlements relatifs aux droits des passagers.

X. La Commission considère que son rôle actuel est d'assurer le suivi du processus de mise en œuvre et de garantir la mise en œuvre correcte du cadre des droits des passagers existant. La Commission n'a pas pour mission de coordonner l'application du cadre des droits des passagers au niveau des États membres. En outre, elle tirerait profit de plus amples informations sur l'état de la mise en œuvre du cadre des droits des passagers.

XI. La Commission accepte les recommandations de la Cour des comptes européenne.

La Commission se réjouit en particulier de l'inclusion de 10 conseils aux passagers dans le rapport et en assurera le suivi dans ses propres actions futures.

INTRODUCTION

Réponse groupée de la Commission aux points 3 à 8:

La législation sur les droits des passagers adoptée par l'Union européenne a contribué avec succès à réduire au minimum les répercussions négatives des perturbations de voyages sur les usagers des transports collectifs et à améliorer la qualité du service pour les passagers. La Commission s'engage

à garantir un niveau élevé de protection des passagers et estime qu'il convient de renforcer davantage et de consolider ces droits.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

La Commission considère l'enquête statistique et les 10 conseils qui figurent dans l'annexe du rapport comme des contributions très importantes. Elle en assurera le suivi dans ses propres actions futures, le cas échéant.

OBSERVATIONS

Encadré 1 - Exemples de droits plus avantageux en dehors de l'Union

Deuxième alinéa: La compensation harmonisée prévue dans la législation de l'UE n'est pas directement liée au prix du billet, mais au désagrément causé aux passagers et consistant en une certaine perte de temps. La perte de temps est la même pour tous les passagers, quel que soit le prix du billet.

Troisième alinéa: Dans sa proposition de modification des droits des passagers [COM(2013)130 final], la Commission a déjà proposé d'inclure ces droits et va même encore plus loin qu'aux États-Unis: la proposition énonce clairement les droits des passagers lorsque l'aéronef est retardé sur l'aire de trafic, notamment le droit à une prise en charge après une heure et le droit de débarquer après cinq heures (en conformité avec le droit au remboursement).

17. En ce qui concerne le transport aérien, la Commission a déjà proposé un délai de 30 minutes, voir la proposition COM (2013)130 final.

En ce qui concerne le transport ferroviaire, la proposition de la Commission [COM(2017)548 final] ne contient pas de proposition en ce sens, parce que conformément aux règles en vigueur, le voyageur doit être informé «dès que ces informations sont disponibles».

Encadré 2 - Expérience du passager: manque d'information

La Commission considère dans un tel cas que le transporteur ou le gestionnaire des gares est tenu de fournir des informations sur le départ retardé et l'arrivée retardée d'un train en gare de départ, et sur les heures de départ et d'arrivée estimées, selon les informations disponibles. Ces informations doivent être mises à jour dès que possible, si nécessaire, de manière à ce que les passagers puissent faire usage du temps d'attente et ne soient pas toujours tenus d'attendre sur le quai.

18. En vertu des règlements de l'UE sur les droits des passagers pour tous les modes de transport, les États membres sont tenus d'introduire des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violations des droits des passagers. Les plafonds relatifs à l'hébergement dans les règlements relatifs au transport maritime et par autobus doivent être expliqués à la suite des éruptions du volcan Eyjafjallajökull en Islande en 2010, qui ont coïncidé avec l'adoption des règlements relatifs au transport maritime et par autobus.

Encadré 3 - Expérience du passager: assistance à condition que les passagers prennent l'initiative

Les passagers n'ont droit à un hébergement qu'en cas de retard au départ, et pas si le retard se produit uniquement à l'arrivée. Dans ce dernier cas, les passagers n'ont droit qu'à une compensation, mais peuvent invoquer d'autres dommages au titre du droit national. Il semble que le passager en question ait réservé deux billets séparés, un pour le ferry, un pour le train. En l'absence d'accord entre les deux transporteurs, le passager ne serait pas protégé contre les correspondances manquées. La Commission a déjà commandé une étude sur les droits des passagers dans le cas spécifique des trajets multimodaux.

Encadré 4 - Expérience du passager: oubliée à la porte d'embarquement

La Commission considère qu'un tel cas constituerait une infraction au règlement (CE) n° 1107/2006 si le transporteur aérien ou son agent ou l'organisateur de voyages reçoit une notification au moins 48 heures avant l'heure de départ publiée du vol.

21. La Commission considère que cette situation est liée à toute une série de variations factuelles qui sont en cause dans les affaires concernées.

La nécessité que les tribunaux nationaux interprètent la législation de l'UE est une caractéristique normale de l'ordre juridique de l'UE, de même que la possibilité de renvoyer des affaires devant la CJUE pour obtenir des interprétations juridiquement contraignantes.

La Commission aide également les utilisateurs grâce à ses lignes directrices, comme des lignes directrices interprétatives, des avis d'information, des réunions et des échanges avec les ONA et des propositions visant à clarifier les règles [voir COM(2013)130 final pour le transport aérien et COM(2017)548 final pour le transport ferroviaire].

22. La Commission gère des messageries spécifiques qui sont consultées quotidiennement pour répondre aux questions des ONA et les aider à interpréter les règlements. Des wikis sont en cours de mise en place afin d'améliorer encore cette communication entre la Commission et les ONA, et entre les ONA.

23. Conformément aux règlements en vigueur, les transporteurs doivent prévoir un réacheminement dans un délai raisonnable: ce réacheminement doit être prévu «dans les meilleurs délais»¹. La Commission juge plus utile de réacheminer rapidement les passagers que de prescrire un délai spécifique qui pourrait ne pas être adapté aux circonstances particulières.

Voir également la réponse de la Commission au point 18.

Encadré 5 - Expérience du passager: attente interminable pour rien

Pour remédier à de telles situations, la Commission estime que le transporteur aérien doit toujours informer les passagers dans les meilleurs délais. En effet, la Commission a proposé [voir COM(2013)130 final] que «le transporteur aérien effectif informe les passagers de la situation au plus vite et, en tout état de cause, au plus tard 30 minutes après l'heure de départ prévue, et communique l'heure de départ estimée dès que cette information est disponible, pour autant que le transporteur aérien ait reçu les coordonnées des passagers conformément aux paragraphes 6 et 7 lorsque le billet a été acheté en passant par un intermédiaire».

Réponse groupée de la Commission aux points 24 et 25 et à l'encadré 6:

La Commission est consciente de ces problèmes et a proposé que les passagers aient droit à un réacheminement au moyen d'un autre transporteur aérien «si le transporteur aérien effectif ne peut pas les transporter sur ses propres services et dans les temps pour arriver à la destination finale dans un délai de douze heures après l'heure d'arrivée prévue». La Commission a également proposé que «[s]i un transporteur aérien effectif propose au passager un vol à destination ou en provenance d'un aéroport autre que celui indiqué dans la réservation, le transporteur aérien effectif prend à sa charge les frais de transfert du passager à partir de cet autre aéroport jusqu'à l'aéroport indiqué dans la réservation, ou, en ce qui concerne l'aéroport de destination, jusqu'à une autre destination voisine convenue avec le passager».

¹ Article 16, point b), du règlement (CE) n° 1371/2007 pour le transport ferroviaire; article 19, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) n° 181/2011 pour le transport par autobus et autocar et article 18, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) n° 1177/2010 pour le transport par mer ou par voie de navigation intérieure.

Les orientations interprétatives relatives aux droits des passagers aériens et aux droits des passagers ferroviaires fournissent des orientations au sujet de ce qui constitue des conditions comparables. Pour le transport maritime, la question a fait l'objet de discussions lors d'une réunion avec les ONA.

26. Ces dérogations figurent dans la législation en vigueur; les voyages nationaux sans dimension transfrontalière peuvent continuer d'être réglementés au niveau de l'État membre, de même que les voyages internationaux qui sont effectués principalement sur le territoire de pays tiers.

La Commission a proposé de réduire les dérogations dans sa proposition de refonte [voir COM(2017)548 final], mais le débat au Conseil montre que la plupart des États membres ne sont pas favorables à la limitation des dérogations (voir le rapport sur l'état des travaux de la présidence bulgare, [document du Conseil 8721/18](#)).

Il convient d'observer que les passagers peuvent également profiter de droits supplémentaires garantis au niveau national.

27. La Commission a fourni des orientations concernant la méthode de mesure des services réguliers tels qu'ils sont visés dans le règlement relatif au transport par autobus et autocar. Elle considère que la longueur totale d'un itinéraire doit servir de base de mesure. Les passagers qui circulent entre deux points le long de cet itinéraire sont ainsi couverts, même si leur trajet est inférieur à 250 km.

32. La Commission considère que les options «Remboursement d'autres dépenses justifiées» et «Un vol avec une autre compagnie aérienne vers la même destination» peuvent être couvertes par le règlement: l'article 8, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) n° 261/2004 fait référence au réacheminement «dans des conditions comparables», qui peuvent inclure un vol avec un autre transporteur, et le droit à une prise en charge établi à l'article 9 dudit règlement peut conférer le droit à un remboursement des coûts supportés par le passager si le transporteur n'a pas respecté ses obligations en premier lieu. Voir également la réponse de la Commission au point 24.

Réponse groupée de la Commission aux points 33 et 34:

Les quatre modes de transport ont une nature différente, qui se reflète dans le détail des droits individuels garantis.

La Commission considère qu'il n'était pas nécessaire de réviser les montants forfaitaires de l'indemnisation étant donné que le marché a considérablement changé (davantage de compagnies aériennes, davantage de billets, prix moins élevés).

35. La Commission renvoie à la refonte du règlement sur les droits des passagers ferroviaires [COM(2017)548 final], dans laquelle elle a proposé d'introduire une clause de force majeure également pour les droits des passagers ferroviaires.

Réponse groupée de la Commission aux points 35 et 36:

La Commission évalue les possibilités de mettre à disposition davantage d'informations dans le contexte de la directive 2010/40/UE concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents, en particulier les services d'informations sur les déplacements multimodaux, voir le règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 (voir l'annexe, point 2.1).

Encadré 8 - Expérience du passager: inégalité de traitement

Voir la réponse de la Commission au point 35.

Conformément à l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 261/2004, un transporteur aérien n'est pas tenu de verser l'indemnisation si le long retard est dû à des circonstances extraordinaires.

Comme indiqué au considérant 14, les conditions météorologiques peuvent être l'une de ces circonstances. Il convient aussi de garder à l'esprit que différents passagers peuvent avoir, par exemple, des connexions aériennes différentes et peuvent prétendre à une indemnisation pour des raisons différentes.

36. La Commission est en mesure de confirmer que seul un nombre limité de transporteurs a partagé des données pour l'évaluation des coûts. Dans son analyse d'impact [SWD(2013)62] pour la proposition COM(2013)130 pour les droits des passagers aériens, la Commission a souligné que «la disponibilité limitée de données a nécessité de recourir à plusieurs hypothèses afin d'effectuer les calculs dont les résultats sont présentés dans le présent rapport.»

37. Dans son analyse d'impact pour la proposition relative aux droits des passagers aériens [SWD(2013)62], la Commission a observé: «Si le règlement avait été pleinement respecté pendant la crise, on estime qu'il aurait augmenté les coûts combinés pour les compagnies aériennes de 960 millions d'euros (soit environ 1,5 fois les dépenses de prise en charge et d'assistance sur une année "normale", et ce sur une période inférieure à une semaine).»

Encadré 10 - Expérience du passager: un voyage en train à oublier

La Commission considère qu'un tel cas constitue une violation de l'obligation du transporteur d'informer les passagers, telle qu'elle est établie dans le règlement (CE) n° 1371/2007.

43. Voir la réponse de la Commission au point 36.

45. Les ONA ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires afin de garantir le respect des droits des passagers, conformément aux quatre règlements.

La Commission soutient leurs efforts sur le site internet L'Europe est à vous, par le CCED, le réseau CEC qui dispose de centres dans chaque État membre, par l'application relative aux droits des passagers, qui permet également d'obtenir des informations hors ligne, et par son échange régulier avec les ONA.

47. La Commission aide les ONA à coopérer dans les affaires transfrontalières, comme le prévoient les règlements relatifs aux droits des passagers voyageant par autobus et par autocar et par voie maritime. En vertu du règlement CPC [règlement (CE) n° 2006/2004], les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation peuvent demander à obtenir l'assistance mutuelle de leurs homologues.

En ce qui concerne le transport ferroviaire, la Commission a fourni d'autres orientations sur la question dans ses orientations interprétatives relatives aux droits des passagers ferroviaires.

Concernant les droits des passagers aériens, un accord existe entre les ONA au sujet de la coopération transfrontalière.

48. D'après les règlements, la structure des ONA relève de la seule compétence des États membres.

La Commission indique sur son site internet quelles sont les ONA responsables, selon les informations fournies par les États membres.

Réponse groupée de la Commission aux points 49 et 50:

En ce qui concerne le transport par autobus, par autocar, par mer ou par voie de navigation intérieure, les passagers peuvent déposer plainte auprès du transporteur ou auprès de l'ONA. Le règlement ne prévoit pas d'ordre chronologique dans lequel les plaintes doivent être déposées, mais il permet aux États membres d'exiger que les passagers déposent d'abord leur plainte auprès du transporteur, l'ONA agissant uniquement en tant qu'instance d'appel. Au total, 20 États membres, pour le transport par autobus et autocar, et 21 États membres, pour le transport par mer ou par voie de navigation intérieure, ont choisi cette option. Elle présente l'avantage de permettre aux ONA de

traiter les plaintes de façon plus efficace et plus rapide, car ils disposent d'une vue d'ensemble plus complète du dossier du point de vue des deux parties².

La Commission a recommandé qu'une approche similaire soit adoptée dans les deux autres modes de transport: voir les orientations interprétatives relatives aux droits des voyageurs ferroviaires³ et les orientations interprétatives relatives aux droits des passagers aériens⁴.

50. Voir les réponses de la Commission aux points 47 à 49.

52. Les ONA sont actuellement tenus de publier un rapport d'activités tous les 2 ans, et notamment des statistiques sur les plaintes et les sanctions appliquées (autobus et autocar, mer et voie de navigation intérieure).

Dans le secteur ferroviaire, les entreprises ferroviaires doivent inclure des informations sur les plaintes dans leurs rapports annuels.

Dans le secteur aérien, la Commission a proposé des amendements à cet égard.

54. En ce qui concerne le transport par autobus et par autocar, la situation varie fortement d'un État membre à l'autre. Par exemple, le rapport de l'ONA allemand pour 2015-2016 montre qu'en 2015, un total de 836 plaintes écrites et 387 plaintes orales en rapport avec les droits de passagers se déplaçant par autobus et autocar ont été reçues alors qu'en 2016, 1 269 plaintes écrites et 458 plaintes orales ont été enregistrées.

55. La Commission pense elle aussi que le nombre réel de plaintes déposées par les passagers auprès de transporteurs ferroviaires, par voie d'eau et par autobus est beaucoup plus élevé que le nombre de cas qui parviennent aux ONA et que ce constat démontre que la plupart des plaintes sont résolues au niveau du transporteur.

57. Il convient d'observer que les États membres ne sont pas tenus d'établir un organisme de REL qui traite uniquement les différends liés au transport de passagers. Ils peuvent aussi établir des organismes de REL qui couvrent plus d'un secteur de détail. Dans certains États membres, les différends relatifs au transport de passagers sont dès lors réglés par des organismes de REL représentant les consommateurs.

En vertu de la directive REL (directive 2013/11/UE), les États membres peuvent choisir le(s) modèle(s) de REL qu'ils souhaitent appliquer afin de réaliser une couverture REL totale sur leur territoire. Dans le cadre de certains modèles de REL, l'issue de la procédure de REL est contraignante pour les parties tandis qu'avec d'autres modèles, ce n'est pas le cas.

58. Si la directive REL prescrit que les procédures de REL doivent être gratuites ou mises à la disposition des consommateurs à un coût modique, elle ne régit pas la question des coûts pour les opérateurs. Il appartient aux États membres de choisir le modèle de REL approprié (et la structure de coût appropriée pour les opérateurs). Parmi les organismes de REL qui prélèvent des frais pour les opérateurs, le montant des frais varie selon l'organisme de REL. La principale raison

² [voir, pour le transport par autobus et par autocar, l'article 27 et l'article 28, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 181/2011 et le rapport [COM\(2016\)619 final](#), et, pour le transport par mer et par voie de navigation intérieure, l'article 25 et l'article 25, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1177/2010 et le rapport [COM\(2016\)274 final](#)].

³ (JO C 220 du 4.7.2015, p. 1, point 8.1)

⁴ (JO C 214 du 15.6.2015, p. 5), voir le point 7.1 et, selon la CJUE (affaires C-145 et C-146/15, *Ruijssenaars e.a.*), le règlement n'empêche pas les États membres d'adopter une législation qui oblige les ONA à prendre des mesures en réponse à des plaintes individuelles.

de ne pas recourir au REL peut être que, dans de nombreux cas, les demandes d'indemnisation fondées sur des droits statutaires sont directes et ne nécessitent pas une procédure de REL.

59. Si la Commission juge souhaitable que l'issue du REL ne soit pas inférieure à l'indemnisation à laquelle le voyageur a droit en vertu des droits qui lui sont conférés dans l'UE, elle reconnaît également le fait que des règlements transactionnels peuvent constituer un moyen effectif et efficace d'obtenir une indemnisation.

60. À l'avenir, la proposition de la Commission relative aux actions représentatives [COM(2018)184] pourrait offrir aux consommateurs une solution pour obtenir réparation en cas de dénégation de droits des passagers, conformément à l'article 18, paragraphe 2, de ladite proposition.

61. La Commission a également publié des informations sur son site internet concernant les risques auxquels s'exposent les passagers lorsqu'ils cèdent leurs droits à des agences dites «de réclamation», voir https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies_fr.pdf

63. Voir la réponse de la Commission au point 52.

64. Les informations relatives aux droits des passagers doivent être visibles et présentées de manière lisible dans tous les terminaux. La Commission discutera de la question avec les ONA pour ces modes de transport.

La Commission s'engage également à organiser des campagnes de sensibilisation conjointes via le réseau CEC.

66. La Commission cherche constamment à améliorer les orientations pratiques qu'elle donne aux passagers. Quelques exemples en sont le site internet L'Europe est à vous, les réseaux CEC et le CCED ainsi que l'application «Vos droits de passager».

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

67. Les droits des passagers qui ont été progressivement mis en place par l'Union européenne ont contribué avec succès à réduire au minimum les répercussions négatives des perturbations de voyages sur les usagers de modes de transport collectifs et à améliorer la qualité du service pour les passagers. La Commission s'engage à garantir un niveau élevé de protection des passagers et estime qu'il convient de renforcer davantage et de consolider ces droits.

68. La Commission estime que les bonnes pratiques en matière de droits des passagers, telles qu'elles ont été observées dans certains pays tiers, pourraient faire l'objet d'un examen attentif afin d'évaluer leur pertinence potentielle dans l'UE.

69. Les modes de transport ont des particularités différentes, que le législateur de l'UE a prises en compte. La Commission rappelle que les dérogations sont le résultat du processus législatif institutionnel et qu'il n'existe aucune possibilité de dérogation pour les droits des passagers aériens. En outre, des mesures garantissant les droits des passagers existent au niveau national.

Recommandation n° 1 sur l'amélioration de la cohérence du cadre des droits des passagers dans l'Union

La Commission accepte la recommandation.

Elle accepte de procéder à une analyse des droits des passagers dans tous les modes de transport afin de déterminer les bonnes pratiques.

70. La Commission considère que les droits des passagers de l'UE sont protégés dans un environnement de gouvernance à plusieurs niveaux. Plusieurs mécanismes permettent d'uniformiser

l'interprétation: les orientations de la Commission, la coopération entre les ONA et le réseau CEC et les arrêts de la CJUE.

Recommandation n° 2 sur l'amélioration de la clarté dans le cadre des droits des passagers

La Commission accepte la recommandation.

La Commission a déjà publié des lignes directrices de ce genre pour les transports ferroviaire et aérien. Certaines de ces lignes directrices ont été incluses dans les modifications/la refonte proposée(s) des règlements relatifs aux passagers aériens et ferroviaires afin d'en améliorer la mise en œuvre. La Commission est prête à envisager d'autres lignes directrices pour le transport par autobus et par autocar et pour le transport par mer et par voie de navigation intérieure.

71. La Commission a fourni des informations pratiques sur la manière d'agir en cas d'interruption de voyage, elle a souligné que les passagers possèdent des droits et précisé leurs droits spécifiques dans certaines situations (par ex. site internet L'Europe est à vous, CCED, Réseau CEC, application «Vos droits de passager»). Elle est toutefois consciente qu'il y a lieu d'améliorer davantage le niveau de sensibilisation du public. La Commission fournira en particulier de plus amples informations sur la manière dont les passagers peuvent déposer plainte avec succès.

Toutefois, c'est aux transporteurs eux-mêmes qu'il revient en premier lieu d'informer les passagers en cas de perturbation. Dans ce contexte, la Commission souligne que les organismes nationaux chargés de l'application (ONA) doivent assurer un suivi régulier de la mise en œuvre des règlements par les transporteurs.

72. La Commission évalue les possibilités de mettre à disposition des informations sur les perturbations de voyage dans le contexte de la directive 2010/40/UE concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents, en particulier les services d'informations sur les déplacements multimodaux⁵.

Recommandation n° 3 sur une meilleure sensibilisation des passagers

a) La Commission accepte la recommandation.

Elle considère qu'elle a un rôle important à jouer dans la sensibilisation des passagers et elle continuera à prendre des mesures en la matière. Elle soutient la mise en réseau des organismes de REL, qui est particulièrement importante pour les droits des passagers (par ex. un réseau transfrontalier d'organismes de REL a été lancé en 2017). Une coopération renforcée sur les campagnes de sensibilisation par les ONA pourrait être envisagée.

b) La Commission accepte la recommandation, car cela permettrait de consolider encore les orientations existantes. Elle considère toutefois que ces orientations doivent être également accessibles au grand public et examinera dès lors s'il est opportun d'inclure certains éléments complexes, comme la jurisprudence. Un modèle de formulaire de réclamation existe déjà pour les droits des passagers aériens et une version mise à jour est en cours de préparation.

c) La Commission accepte la recommandation.

Elle considère que, dans l'ensemble, les rapports des ONA devraient être améliorés et harmonisés. Elle a déjà formulé des suggestions en ce sens dans les procédures de réforme en cours pour les droits des passagers aériens et ferroviaires.

⁵ Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017.

73. La Commission considère que des différences de traitement peuvent exister en raison du grand nombre de variables dans les cas individuels. Cela complique encore la tâche des ONA et justifie qu'une attention accrue soit accordée à l'efficacité du cadre des droits des passagers.

Recommandation n° 4 sur l'amélioration de l'efficacité du cadre des droits des passagers

Réponse groupée de la Commission aux points a) à e):

La Commission accepte la recommandation.

La Commission fera usage de son droit d'initiative pour réfléchir à des solutions et formuler des propositions en ce sens afin de relever les défis qui subsistent en matière de mise en œuvre.

La Commission envisagera d'utiliser les suggestions de la Cour pour alimenter ses propres réflexions et de consulter les parties prenantes dans le cadre de ses futurs travaux.

74. La Commission convient que l'application des règlements doit être considérée comme une priorité. La législation en vigueur prévoit qu'il appartient aux États membres de mettre en place leur ONA et de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violations des règlements relatifs aux droits des passagers.

75. La Commission estime que la performance globale des ONA varie selon les mesures qu'ils prennent dans le cadre de leur surveillance des pratiques des transporteurs et de leur traitement des plaintes individuelles, ainsi que de leur capacité à sanctionner les transporteurs.

76. La Commission considère que son rôle actuel est d'assurer le suivi de l'application efficace du cadre existant en matière de droits des passagers.

La Commission n'a pas pour mission de coordonner l'application du cadre des droits des passagers au niveau des États membres.

Recommandation n° 5 sur l'extension des pouvoirs des ONA et le renforcement de la mission de la Commission

a) La Commission accepte la recommandation.

La Commission fera usage de son droit d'initiative pour réfléchir à des solutions et formuler des propositions en ce sens afin de relever les défis qui subsistent en matière de mise en œuvre.

Réponse groupée de la Commission aux points a), i) à iv):

La Commission convient que ces questions doivent être abordées.

b) La Commission accepte la recommandation.

La Commission considère que des améliorations significatives doivent être apportées en matière de transmission des informations par les ONA. Il s'agira d'une nouvelle étape dans l'amélioration de l'application des droits des passagers dans toute l'Europe. Les propositions existantes de modification des cadres des droits des passagers ferroviaires et aériens vont en ce sens.

La Commission tirerait profit de plus amples informations sur l'état de la mise en œuvre du cadre des droits des passagers.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	13.9.2017
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	19.7.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	3.10.2018
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-1242-7 doi:10.2865/933221 QJ-AB-18-028-FR-N

HTML ISBN 978-92-847-1267-0 doi:10.2865/303164 QJ-AB-18-028-FR-Q

L'Union européenne a fixé, pour les passagers dans l'Union, un ensemble de droits communs à tous les modes de transport public – bus, train, bateau et avion. Nous avons examiné si le champ d'application et la portée des règlements protégeaient efficacement les droits des passagers et si ces droits étaient effectivement obtenus. Nous nous sommes rendus dans dix États membres et avons mené deux enquêtes visant à recueillir les expériences des passagers. Nous avons constaté que nombre d'entre eux ne sont pas suffisamment informés de leurs droits et qu'il est fréquent qu'ils ne parviennent pas à les faire valoir en raison de problèmes d'application de la loi. Nous formulons un certain nombre de recommandations pour améliorer le cadre relatif aux droits des passagers et à mieux faire connaître ces derniers. Nous partageons également dix astuces visant à améliorer l'expérience de voyage de chacun.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

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

Tél. +352 4398-1

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

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.