



Bruxelles, le 27.9.2016  
COM(2016) 619 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Rapport sur l'application du règlement (UE) n° 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004**

## **1. INTRODUCTION**

### **1.1. Contexte**

Le règlement (UE) n° 181/2011<sup>1</sup> (ci-après le «règlement») établit une série de droits pour les passagers voyageant par autobus ou autocar dans l'Union européenne. Il est applicable depuis le 1<sup>er</sup> mars 2013.

La Commission soumet le présent rapport au titre de l'article 32 du règlement, qui dispose que la Commission doit faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement et les effets du règlement et, le cas échéant, assortir ledit rapport de propositions législatives destinées à mettre en œuvre les dispositions du règlement de manière plus détaillée ou à modifier ledit règlement.

Le présent rapport est fondé sur: des données concernant la mise en œuvre et l'application du règlement, collectées directement par la Commission; les rapports des autorités nationales sur l'application du règlement<sup>2</sup>; des consultations menées auprès des organisations représentant les passagers et le secteur au niveau européen<sup>3</sup>; et l'étude d'ensemble sur le transport de passagers par autocar en Europe (Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe), une étude externe réalisée pour la Commission en 2015 et 2016<sup>4</sup>.

### **1.2. Importance et particularités du secteur européen du transport par autobus et autocar**

Les autobus et les autocars constituent un mode de transport flexible. Contrairement aux trains ou aux avions, ils peuvent généralement prendre en charge et déposer les passagers à n'importe quel endroit muni d'infrastructures fixes minimales.

Si l'on raisonne en termes de passager-kilomètre, le transport par autobus et autocar représente 9,2 % de l'ensemble du transport terrestre de passagers au sein de l'Union européenne et reste le principal moyen de transport terrestre de passagers (81,7 %) après la voiture privée<sup>5</sup>. La

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Les autorités nationales désignées par les États membres pour veiller à l'application du règlement devaient publier au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2015 un rapport sur leurs activités des deux années civiles précédentes. La plupart des autorités ont publié leurs rapports sur la page d'accueil de leurs sites web.

<sup>3</sup> La Commission a invité les organisations représentant les passagers (notamment les passagers handicapés), les transporteurs et les exploitants de station au niveau de l'Union à communiquer par écrit leurs observations sur le fonctionnement du règlement et à participer à une réunion à Bruxelles le 1<sup>er</sup> mars 2016. Les organisations suivantes ont répondu à cette invitation: l'association des stations d'autocar paneuropéennes (Association of Pan-European Coach Terminals, APC), l'alliance européenne du tourisme en autocar (European Alliance for Coach Tourism, ECTA), le Forum européen des personnes handicapées (FEPH), la Fédération européenne des voyageurs (EPF), l'association européenne des opérateurs de transport de passagers (European Passenger Transport Operators, EPTO), l'Union internationale des transports routiers (IRU) et l'Union internationale des transports publics (UITP). Par ailleurs, des contributions spontanées ont été reçues d'une organisation de passagers allemands, de ProRail et de Ouibus, une compagnie française d'autocars.

<sup>4</sup> <http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2016-04-passenger-transport-by-coach-in-europe.pdf>

<sup>5</sup> EU Transport in Figures — Statistical Pocketbook 2015.

libéralisation du marché international des autocars, il y a plus d'une décennie<sup>6</sup>, et la libéralisation récente des marchés nationaux des autocars dans plusieurs États membres (dont l'Allemagne et la France<sup>7</sup>) ont engendré une croissance constante dans le secteur des autocars.

Le transport par autobus et autocar se caractérise par un certain nombre de traits distinctifs se rapportant à la fois aux exploitants et aux passagers.

Contrairement à l'aviation et au transport ferroviaire, les secteurs des autobus et des autocars reposent dans une large mesure sur des petites et moyennes entreprises. De plus, les autobus et les autocars partagent les infrastructures routières avec d'autres usagers. Certaines dispositions du règlement tiennent compte de ces caractéristiques particulières<sup>8</sup>.

D'après certaines études réalisées dans plusieurs États membres au niveau national<sup>9</sup>, les passagers qui utilisent ce mode de transport sont en général plus vulnérables, car ils ont souvent de faibles revenus (un pourcentage très élevé des utilisateurs de transports par bus ou autocar sont des étudiants ou des personnes âgées bénéficiant d'une petite pension) ou vivent dans des régions reculées où les autobus et les autocars sont le seul mode de transport public disponible. Souvent, les passagers n'ont pas de permis de conduire ou de voiture. Les services d'autobus ou d'autocar leur sont par conséquent indispensables pour aller au travail ou à l'école, rendre visite aux membres de leur famille et à leurs amis ou s'adonner à des activités de loisirs ou au tourisme. Un accès limité aux transports par autobus ou autocar peut entraver sérieusement leur intégration à la société.

## **2. CHAMP D'APPLICATION ET CONTENU DU REGLEMENT**

L'Union a adopté une législation concernant les droits des passagers pour l'ensemble des modes de transport (aérien, ferroviaire, par bateau, par autobus ou autocar) afin de garantir aux usagers un niveau minimal de protection lorsqu'ils voyagent en Europe et de faciliter ainsi leur mobilité et leur intégration sociale. L'existence d'un ensemble commun de droits des passagers garantis par la législation pour les quatre modes de transport (selon des dispositions reflétant les caractéristiques particulières de chacun d'entre eux) contribue également à créer des conditions de concurrence homogènes pour les exploitants, aussi bien au sein d'un mode de transport qu'entre les différents modes.

### *Champ d'application*

Le règlement s'applique en général à des «services réguliers» (des services fournis selon une fréquence et sur un trajet déterminés, les passagers pouvant être pris en charge et déposés à

---

<sup>6</sup> COM(2008) 817 final.

<sup>7</sup> À la suite de la libéralisation du marché allemand en 2013, le nombre de services réguliers agréés d'autocars longue distance est passé de 86 à 277 entre décembre 2012 et janvier 2015. Ces services ont transporté entre 17 et 19 millions de passagers en 2014. Le marché national français a été libéralisé en août 2015. Au cours des six premiers mois suivant le changement de réglementation, les autocars longue distance ont transporté 1,5 million de passagers entre 168 destinations (sur l'ensemble de l'année 2013, 110 000 passagers seulement ont voyagé par autocar national longue distance et seules 68 destinations étaient proposées). Source: Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe (2016).

<sup>8</sup> Par exemple, contrairement à d'autres modes de transport, un retard important ou l'annulation du voyage à l'arrivée ne donnent pas lieu à une indemnisation.

<sup>9</sup> La National Travel Survey au Royaume-Uni (2013), la National Household Travel Survey de la NTA en Irlande (2012) et une étude réalisée par le bureau de consultants IGES en Allemagne (2013).

des arrêts préalablement fixés) destinés à des catégories non déterminées de passagers lorsque la montée ou la descente du passager a lieu sur le territoire d'un État membre<sup>10</sup>.

### *Contenu*

Les passagers qui utilisent n'importe quel type de service régulier, quelle que soit la distance parcourue, jouissent des droits fondamentaux suivants:

- 1) de conditions de transport non discriminatoires (notamment de tarifs non discriminatoires);
- 2) de l'accès au transport pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, sans supplément (les transporteurs peuvent uniquement refuser de transporter des passagers handicapés si leur transport est physiquement impossible en raison de la conception du véhicule, de l'arrêt de bus ou des infrastructures de la station ou s'il entraînerait une violation des exigences en matière de santé et de sécurité);
- 3) de règles minimales concernant les informations sur le voyage fournies à l'ensemble des passagers avant et pendant celui-ci, y compris les informations sur leurs droits;
- 4) d'un mécanisme de traitement des plaintes que les transporteurs doivent mettre à la disposition de l'ensemble des passagers; et
- 5) de l'existence, dans tous les États membres, d'organismes nationaux indépendants chargés de faire appliquer le règlement et, le cas échéant, de prendre des sanctions.

Les passagers jouissent également des droits complémentaires suivants lorsqu'ils utilisent des services réguliers et lorsque la distance prévue à parcourir dans le cadre du service est supérieure ou égale à 250 km:

- 6) de la fourniture de billets (sous forme électronique ou papier) ou de tout autre document établissant le droit au transport;
- 7) d'une indemnisation et d'une assistance en cas de décès ou de lésion ou en cas de perte ou de détérioration de bagages dus à un accident;
- 8) d'informations en cas d'annulation du service ou de retard au départ;
- 9) du droit au remboursement de la totalité du prix du billet ou au réacheminement en cas d'annulation ou de retard important au départ;
- 10) d'une assistance adaptée en cas d'annulation ou de retard important (uniquement dans le cas d'un voyage dont la durée prévue est supérieure à 3 heures);
- 11) d'une indemnisation équivalente à 50 % du prix du billet si le transporteur n'offre pas au passager le choix entre le remboursement du prix du billet ou le réacheminement en cas d'annulation ou de retard important; et

---

<sup>10</sup> En outre, un nombre limité de dispositions (les plus importantes étant celles sur l'indemnisation et l'assistance que les transporteurs sont tenus de fournir en cas de décès, de lésion, de perte ou de détérioration dus à des accidents de la route) s'appliquent également aux «services occasionnels», lorsque le groupe de passagers est constitué à l'initiative du donneur d'ordre ou du transporteur.

12) d'une assistance spécifique sans supplément pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, tant aux stations qu'à bord des autobus.

#### *Dérogations au champ d'application du règlement<sup>11</sup>*

Les États membres peuvent octroyer aux services réguliers de portée exclusivement nationale des dérogations aux droits non fondamentaux pour une période d'une durée maximale de quatre ans (jusqu'au 28 février 2017 au plus tard). Ces dérogations peuvent être renouvelées une fois. Elles doivent reposer sur des modalités transparentes et non discriminatoires. Au total, douze États membres (la Croatie, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et le Royaume-Uni) appliquent actuellement de telles dérogations.

Les États membres peuvent également octroyer des dérogations à l'application de l'intégralité du règlement à certains services réguliers dont une part importante (y compris au moins un arrêt prévu) est effectuée en dehors de l'Union. Ces dérogations, qui doivent elles aussi être octroyées sur une base transparente et non discriminatoire, prendront fin au plus tard le 28 février 2017 et peuvent être renouvelées une fois. Au total, 13 États membres (l'Allemagne, l'Autriche, la Croatie, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, les Pays-Bas, la Slovaquie, la Slovénie et le Royaume-Uni) appliquent actuellement de telles dérogations.

#### *Autres textes législatifs de l'Union applicables aux voyageurs par autobus ou autocar*

Les passagers voyageant par autobus ou autocar dans le cadre d'un voyage à forfait jouissent de droits supplémentaires en vertu de la directive (UE) 2015/2302<sup>12</sup>.

Le règlement (CE) n° 661/2009<sup>13</sup> énonce les exigences d'accessibilité que tous les nouveaux autobus et autocars doivent respecter pour que leur vente, leur immatriculation ou leur mise en service soit autorisée dans l'Union.

Une part importante du transport de passagers par autocar a lieu dans un contexte intracommunautaire: soit que les passagers voyagent en empruntant des services transfrontaliers, soit qu'ils voyagent en empruntant des services nationaux en dehors de leur État membre. Afin de protéger les intérêts de ces passagers, le règlement (CE) n° 2006/2004<sup>14</sup> définit un cadre approprié dans lequel les organismes nationaux chargés de l'application

---

<sup>11</sup> <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/exemptions-from-bus-coach-passengers-rights-and-obligations.pdf>

<sup>12</sup> Directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil (JO L 326 du 11.12.2015, p. 1). Cette directive doit avoir été transposée dans le droit national des États membres au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Dans l'intervalle, la directive 90/314/CEE s'applique.

<sup>13</sup> Règlement (CE) n° 661/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les prescriptions pour l'homologation relatives à la sécurité générale des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, composants et entités techniques distinctes qui leur sont destinés (JO L 200 du 31.7.2009, p. 1).

<sup>14</sup> Règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (JO L 364 du 9.12.2004, p. 1).

peuvent coopérer entre eux et défendre les intérêts collectifs des consommateurs dans un contexte transfrontalier.

### **3. APPLICATION DU REGLEMENT PAR LES ÉTATS MEMBRES**

Le règlement dispose que les États membres désignent des organismes nationaux de contrôle (ONC) chargés d'appliquer le règlement et de déterminer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives dans leur législation nationale à l'encontre des exploitants qui l'enfreignent. Les États membres sont également tenus de désigner les stations d'autobus et d'autocar dans lesquelles les passagers handicapés ou à mobilité réduite peuvent recevoir une assistance appropriée.

#### ***Désignation des ONC<sup>15</sup>***

La plupart des États membres ont désigné des ONC jusqu'alors chargés des droits des passagers dans d'autres modes de transport. Les ONC sont soit des autorités en matière de transport, soit des autorités en matière de protection des consommateurs. Certains États membres ont désigné plusieurs ONC: une autorité en matière de protection des consommateurs est souvent responsable du traitement des plaintes, tandis qu'une autorité en matière de transport effectue des inspections, impose des sanctions et contrôle l'accessibilité des véhicules et des stations pour les passagers handicapés. La plupart des États membres ont désigné des ONC uniquement au niveau national, mais dans un petit nombre d'États membres, des autorités régionales jouent aussi un rôle important dans l'application du règlement.

#### ***Traitement des plaintes***

Les passagers peuvent déposer des plaintes pour violation alléguée du règlement auprès des transporteurs (le règlement fait obligation à ces derniers de mettre en place un mécanisme de traitement des plaintes) ou auprès de l'ONC.

Le règlement ne prévoit aucun ordre chronologique pour l'introduction d'une plainte, mais il permet aux États membres d'exiger que les passagers soumettent en premier lieu leur plainte au transporteur, l'ONC faisant alors office d'instance d'appel si le passager n'est pas satisfait de la réponse reçue. Au total, 20 États membres ont choisi cette option. Celle-ci a pour avantage de permettre aux ONC de traiter les plaintes plus efficacement et plus rapidement, étant donné qu'ils ont accès à la correspondance échangée depuis le début entre le plaignant et le transporteur et qu'ils ont donc une connaissance plus détaillée du dossier du point de vue des deux parties.

Il n'existe aucune donnée disponible publiquement concernant le nombre de plaintes introduites par des passagers auprès de transporteurs entre 2013 et 2015. Bien que ces données puissent être utiles pour évaluer le fonctionnement du règlement, les transporteurs ne sont pas tenus de les collecter ni de les communiquer aux ONC.

Il est toutefois établi que les ONC ont traité très peu de plaintes (voir le tableau ci-dessous). Il y a plusieurs raisons à cela: 1) le règlement étant relativement récent, il est possible que de nombreux passagers ne soient pas parfaitement informés de leurs droits; ii) dans la plupart des États membres, les passagers doivent d'abord introduire leurs plaintes auprès du transporteur,

---

<sup>15</sup> La liste des ONC chargés de l'application du règlement est disponible à l'adresse suivante:  
[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/2011\\_0181\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/2011_0181_national_enforcement_bodies.pdf)

et ces entreprises semblent répondre à la plupart des plaintes de manière satisfaisante, de sorte que celles-ci ne remontent pas jusqu'aux ONC; iii) dans certains États membres, seuls les tribunaux peuvent imposer une décision contraignante aux exploitants. La lenteur et le coût des procédures contentieuses dissuadent les passagers de défendre leurs droits.

### **Sanctions**

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

Les ONC ont infligé très peu de sanctions au cours des deux années suivant l'entrée en application du règlement (voir tableau ci-dessous). La plupart des ONC estiment que les exploitants sont enclins à se conformer au règlement et à répondre de manière satisfaisante aux plaintes avant qu'il ne soit nécessaire d'infliger une sanction.

**Tableau - Nombre de plaintes traitées et de sanctions infligées par les ONC<sup>16</sup>**

<b>État membre</b>	<b>Nombre de plaintes traitées</b>	<b>Nombre de sanctions infligées</b>
Autriche	Sans objet	Sans objet
Belgique	1	0
Bulgarie	9	0
Croatie	0	0
Chypre	0	0
République tchèque	132	9
Danemark	0	0
Estonie	0	0
Finlande	12	0
France	21	0
Allemagne	192	0
Grèce	Sans objet	Sans objet
Hongrie	24	16
Irlande	4	0
Italie	Sans objet	Sans objet
Lettonie	0	0
Lituanie	0	0
Luxembourg	Sans objet	Sans objet

<sup>16</sup> Les données, tirées des rapports d'activité des ONC, illustrent la situation pour la période allant du 1<sup>er</sup> mars 2013 au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Lorsqu'aucune donnée n'est disponible (sans objet), cela signifie qu'aucun ONC n'était opérationnel dans cet État membre pendant la période considérée, qu'aucun système de sanctions n'était en place pour sanctionner les exploitants enfreignant le règlement ou encore que l'ONC n'a pas publié de rapport d'activité.

Les rapports des ONC n'indiquent pas toujours les motifs des plaintes, et les données ci-dessous peuvent comprendre des plaintes qui ne relèvent pas du champ d'application du règlement.

Malte	0	0
Pays-Bas	Sans objet	Sans objet
Pologne	Sans objet	Sans objet
Portugal	Sans objet	Sans objet
Roumanie	0	0
Slovaquie	0	0
Slovénie	0	0
Espagne	1 194	54
Suède	2	0
Royaume-Uni	4	0

### ***Autres activités d'application du règlement et de communication***

Le traitement des plaintes et la répression des infractions ne sont que deux exemples, cités par le règlement, de mesures pouvant être prises pour faire appliquer les droits des passagers dans le transport par autobus ou autocar. De nombreux ONC ont fait preuve d'initiative en prenant des mesures supplémentaires<sup>17</sup>.

### ***Désignation des stations d'autobus et d'autocar dans lesquelles les passagers handicapés et les passagers à mobilité réduite peuvent recevoir une assistance***

Le règlement impose aux États membres de désigner les stations d'autobus et d'autocar dotées de personnel et d'équipement qui fourniront une assistance appropriée aux passagers handicapés ou à mobilité réduite. La fourniture d'une assistance dans les stations d'autobus et d'autocar est d'une importance primordiale car les passagers handicapés ou à mobilité réduite ont souvent besoin d'aide pour monter dans les autobus et les autocars et en descendre. Dans la majorité des cas, cette exigence peut être très facilement respectée dans les stations fort fréquentées.

Les États membres ont adopté des approches variables: certains des États membres les plus vastes et les plus peuplés n'ont désigné qu'un nombre très limité de stations, voire une seule, sans commune mesure avec la taille du pays ou le nombre de passagers transportés par autobus ou autocar<sup>18</sup>.

Par ailleurs, d'autres États membres ont désigné dans un premier temps des arrêts d'autobus sans personnel et sans équipement adéquat, ce qui de toute évidence ne satisfait pas aux

<sup>17</sup> Par exemple, les ONC bulgare, allemand, estonien, espagnol, français, lituanien, finlandais et suédois ont effectué des inspections auprès de transporteurs et dans des stations. Par ailleurs, l'ONC allemand a organisé des réunions avec les exploitants avant l'entrée en application du règlement pour les préparer à appliquer celui-ci. Il a aussi publié des dépliants sur les droits des passagers dans le transport par autobus ou autocar. Les ONC finlandais ont participé à des salons du voyage pour informer les passagers de leurs droits.

<sup>18</sup> Pour fournir une assistance appropriée aux passagers handicapés ou à mobilité réduite, toutes les stations dotées de personnel et fréquentées par un grand nombre de passagers devraient être désignées comme étant en mesure d'aider ces passagers. Or, les États membres peuvent satisfaire l'obligation que le règlement leur impose en ne désignant qu'une seule station. De plus, ils ne sont pas tenus de désigner une station fréquentée par un grand nombre de passagers au départ ou à l'arrivée.

exigences du règlement<sup>19</sup>. À la suite de l'intervention de la Commission, ils ont retiré ces désignations<sup>20</sup>.

#### **4. FONCTIONNEMENT DU REGLEMENT ET MESURES D'AMELIORATION**

##### **4.1 Évaluation du fonctionnement du règlement**

###### *Résultats de la consultation*

En janvier 2016, la Commission a invité diverses organisations représentant les passagers et le secteur au niveau de l'Union à faire part de leurs points de vue sur le fonctionnement du règlement<sup>21</sup>.

De l'avis unanime des participants, deux facteurs ont une influence majeure sur le fonctionnement du règlement:

- le manque de stations d'autobus et d'autocar adéquates dans plusieurs États membres est l'une des principales entraves au développement du transport par autobus ou autocar: des stations modernes, accessibles et sûres reliées à d'autres modes de transport pourraient convaincre de nouveaux usagers à choisir le transport par autobus ou autocar. Les stations d'autobus et d'autocar jouent également un rôle clé dans l'application du règlement: des stations de haute qualité permettraient aux passagers d'accéder plus facilement aux informations sur les services et sur leurs droits dans les stations, le personnel des stations peut fournir l'assistance nécessaire aux passagers handicapés et les passagers peuvent recevoir une meilleure assistance en cas de perturbations des transports;

- comme le règlement n'a pas introduit de nouvelles exigences d'accessibilité pour les autobus, les autocars et les stations, il n'a apporté aucune contribution notable à l'amélioration de l'accessibilité des véhicules et des infrastructures de transport (arrêts et stations d'autobus) pour les passagers handicapés ou à mobilité réduite. Pour mettre le transport par autobus ou par autocar à la portée de ces passagers, tant les véhicules que les stations doivent être accessibles. Les mesures prises par plusieurs États membres, qui prévoient qu'à l'avenir les exploitants seront tenus d'utiliser uniquement des véhicules pouvant transporter les passagers handicapés ou à mobilité réduite<sup>22</sup>, n'auront par conséquent que des effets limités si les infrastructures restent inadéquates. Toutefois, la Commission a également connaissance de l'étroite collaboration que des exploitants entretiennent, dans le cadre d'initiatives locales et régionales, avec des organisations représentant les personnes handicapées pour rendre leurs services accessibles à ces personnes<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Pour la définition d'une station, voir l'article 3, point m), du règlement.

<sup>20</sup> La liste des stations désignées par les États membres et notifiées à la Commission figure sur la page suivante: [http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/designated\\_bus\\_terminals.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/designated_bus_terminals.pdf)

<sup>21</sup> Voir la note de bas de page n° 3.

<sup>22</sup> La France et l'Allemagne imposeront aux exploitants d'utiliser uniquement des autocars pouvant transporter les passagers handicapés à partir de 2018; l'Espagne et le Royaume-Uni, à partir de 2020. Source: Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe (2016).

<sup>23</sup> Ainsi, la Société régionale wallonne du transport (Belgique) effectue depuis 2013 un audit sur l'accessibilité de ses lignes d'autobus avec l'aide des organisations locales représentant les personnes handicapées. De son côté, le propriétaire de la station internationale d'autocar de Riga a collaboré avec Apeiron, une organisation

Si les différentes parties consultées s'accordent sur les points précités, la question des effets du règlement divise clairement les organisations représentant le secteur et les organisations de passagers. Les organisations de transporteurs estiment que le règlement réalise un équilibre optimal entre les obligations des transporteurs et les droits des passagers, compte tenu des contraintes propres au secteur, et qu'il offre le niveau nécessaire de flexibilité.

Les organisations représentant les passagers (le FEPH et l'EPF) regrettent que la plupart des dispositions du règlement ne s'appliquent qu'aux services réguliers dont la distance prévue est égale ou supérieure à 250 km. Dans la pratique, cela signifie que l'écrasante majorité des trajets réguliers par autobus ou autocar n'est soumise qu'aux dispositions fondamentales du règlement<sup>24</sup>. Les organisations de passagers critiquent également le trop grand nombre de dérogations octroyées par les États membres<sup>25</sup>. Elles sont d'avis que le large recours aux dérogations empêche les passagers de jouir pleinement de leurs droits et qu'il les prive de sécurité juridique (d'autant qu'il leur est difficile de savoir quels États membres appliquent quelles dérogations).

Les parties consultées estiment qu'aucune disposition particulière du règlement ne doit être modifiée mais que le règlement actuel devrait être mieux appliqué par les exploitants et faire l'objet d'un contrôle plus strict de la part des autorités nationales.

### ***Appréciation de la Commission***

La Commission n'a relevé aucune infraction délibérée ou grave du règlement. La plupart des plaintes individuelles dont elle a connaissance concernent une absence d'information, d'assistance ou d'indemnisation fournie en cas de retard important ou d'annulation<sup>26</sup>. Les rapports fournis par les ONC laissent entendre que de nombreuses plaintes ne relèvent pas du champ d'application du règlement<sup>27</sup>.

Malgré ce tableau globalement positif, la Commission a dénombré plusieurs facteurs qui empêchent une application plus efficace du règlement:

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

Comme le règlement est relativement récent, les usagers n'en ont pas encore suffisamment connaissance. Les ONC et les représentants des parties concernées ont indiqué que de nombreux exploitants n'avaient pas connaissance du règlement lors de son adoption, problème encore d'actualité dans certains États membres. Par conséquent, il est indispensable que les ONC, les organisations représentatives au niveau national et

---

représentant les personnes handicapées, pour rendre sa station pleinement accessible aux passagers handicapés ou à mobilité réduite.

<sup>24</sup> Voir la section 2 du présent rapport.

<sup>25</sup> Voir la section 2 ci-dessus sur l'octroi de dérogations par les États membres.

<sup>26</sup> Certains rapports des ONC indiquent les motifs des plaintes. En outre, la centrale d'appel «Europe Direct», un service financé par la Commission qui fournit gratuitement des informations sur le droit de l'Union au grand public et aux entreprises, a signalé que plus de 80 % des 99 demandes d'information reçues depuis l'entrée en application du règlement se rapportent aux droits des passagers en cas de retard ou d'annulation.

<sup>27</sup> Par exemple, si le bagage d'un passager a été perdu ou volé pendant le voyage, ou si un passager n'a pas pu occuper le siège qu'il a réservé.

de l'Union et la Commission continuent d'informer les passagers de leurs droits et les exploitants de leurs obligations.

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

Les États membres ont tardé à prendre les mesures nécessaires à l'application du règlement. Au 1<sup>er</sup> mars 2013, date à laquelle le règlement est devenu applicable, aucun des États membres n'avait adopté toutes les mesures nationales nécessaires. Certains États membres l'ont fait avec un retard de deux ans.

Les approches adoptées par les ONC pour faire appliquer le règlement sont très différentes. Si certains prennent de nombreuses initiatives pour informer les passagers de leurs droits et surveiller l'application du règlement, d'autres se bornent essentiellement à traiter les plaintes.

Des différences importantes existent également en ce qui concerne l'application effective des mesures de protection des droits des passagers. Dans certains États membres, il n'existe aucun mécanisme de règlement extrajudiciaire des litiges<sup>28</sup>. Les passagers doivent dès lors introduire une action en justice, ce qui est coûteux et long, et les dissuade de faire respecter leurs droits.

*c) Difficulté d'interprétation concernant certaines dispositions*

Des ONC et des exploitants ont interprété de façon différente certaines dispositions du règlement.

Les organisations représentatives et les ONC ont convenu que le règlement ne doit pas être modifié pour clarifier ces dispositions, mais que la Commission et les ONC doivent se mettre d'accord sur la façon de les appliquer dans la pratique.

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

La Commission a pris les mesures suivantes pour remédier aux lacunes énumérées ci-dessus:

*a) Mesures destinées à la sensibilisation aux droits des passagers et aux obligations des exploitants*

En juin 2013, la Commission a lancé une campagne d'information sur deux ans à propos des droits des passagers empruntant tous les moyens de transport, y compris les transports par autobus ou autocar. Cette campagne prévoyait la publication d'affiches et de dépliants et leur diffusion dans toute l'Europe, le recours aux réseaux sociaux, une application de téléphone mobile et la participation à des salons du tourisme.

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

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

La Commission a engagé des procédures en infraction à l'encontre d'États membres qui avaient omis de désigner un organisme national de contrôle, de définir des sanctions dans leur droit national à l'encontre des exploitants enfreignant le règlement ou de désigner les stations d'autobus et d'autocar où les passagers handicapés ou à mobilité

---

<sup>28</sup> D'après la directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (JO L 165 du 18.6.2013, p. 63), les consommateurs résidant dans l'Union doivent avoir accès à des procédures extrajudiciaires pour les litiges de nature contractuelle avec des professionnels établis dans l'Union, y compris ceux du secteur des transports.

réduite peuvent recevoir une assistance appropriée<sup>29</sup>. En juillet 2015, l'ensemble des États membres avaient adopté les mesures nécessaires et les procédures en infraction ont été clôturées.

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

En outre, la Commission a fourni des orientations et des informations sur les bonnes pratiques lors des réunions annuelles avec les ONC pour améliorer leur coopération.

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

Lors des réunions annuelles avec les ONC et les organisations représentatives, ainsi que dans sa correspondance écrite, la Commission a apporté des éclaircissements sur l'application pratique de plusieurs dispositions du règlement. Cela a contribué à assurer l'application uniforme des dispositions dans l'ensemble de l'Union<sup>30</sup>.

## 5. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ETAPES

À la lumière de l'expérience limitée qu'elle a acquise à ce jour dans l'application du règlement, la Commission considère que sa modification ne se justifie pas.

Les parties prenantes et les ONC conviennent qu'une application plus efficace du règlement actuel peut lever plusieurs obstacles qui empêchent les passagers de jouir de leurs droits ou de les faire respecter. La Commission prend dès lors des mesures et adresse les recommandations suivantes aux parties prenantes et aux ONC:

- La Commission organise sa troisième campagne d'information entre le printemps 2016 et la fin 2017 pour sensibiliser les passagers à leurs droits en se concentrant sur les réseaux sociaux. Elle invite les ONC, le secteur et les organisations de défense des droits des passagers à unir leurs efforts et à lancer des campagnes similaires à leur niveau.
- Les ONC sont encouragés à effectuer des inspections d'autobus, d'autocars et de stations, notamment afin de vérifier la façon dont le règlement est appliqué dans la pratique et d'informer les exploitants des obligations qui leur incombent en vertu du règlement. Les ONC sont également encouragés à vérifier les pages d'accueil des sites web des transporteurs afin de s'assurer qu'ils contiennent des informations sur les droits des passagers et que les conditions générales des contrats sont conformes au règlement.
- Les États membres qui ne disposent pas encore d'un mécanisme de règlement extrajudiciaire des litiges en matière de droits des passagers sont encouragés à mettre en place un tel mécanisme, conformément à la directive 2013/11/UE<sup>31</sup>, de manière à permettre aux passagers d'obtenir réparation pour les violations de leurs droits plus rapidement et à moindre frais.

---

<sup>29</sup> Des avis motivés ont été adressés à l'Autriche, à la Grèce, à l'Italie, au Luxembourg et au Portugal et des lettres de mise en demeure à sept autres États membres.

<sup>30</sup> La Commission a précisé par exemple que, dans les cas où la distance prévue d'un service est égale ou supérieure à 250 km, l'intégralité des dispositions du règlement devrait s'appliquer à tous les passagers, même s'ils n'utilisent le service que pour effectuer un trajet de moins de 250 km.

<sup>31</sup> Voir la note de bas de page n° 28.

- La Commission continuera d'organiser régulièrement des réunions avec les ONG et les organisations représentatives afin de parvenir à une communauté de vues quant à l'interprétation de la mise en application du règlement et de promouvoir la coopération et le partage d'expériences (en ce qui concerne aussi bien les difficultés rencontrées que les bonnes pratiques).
- Le cas échéant, la Commission publiera des orientations interprétatives générales accompagnant le règlement afin de préciser la portée de certaines dispositions (comme elle l'a fait par le passé pour d'autres modes de transport) et/ou des documents de bonnes pratiques sur des questions spécifiques (concernant, par exemple, la façon de répondre au mieux aux besoins spécifiques des personnes handicapées ou à mobilité réduite).
- La Commission collecte des informations sur les bonnes pratiques au niveau local et national afin d'améliorer l'accessibilité du transport par autobus ou autocar pour les passagers handicapés ou à mobilité réduite. Elle les présentera aux ONG et aux organisations représentatives lors de leurs réunions régulières. Elle envisage également de publier des informations sur les bonnes pratiques concernant le transport de passagers handicapés ou à mobilité réduite dans tous les modes de transport.
- La Commission encourage les autorités nationales et locales et les investisseurs privés à assurer la correspondance intermodale des arrêts et stations d'autobus et d'autocar avec d'autres modes de transport, notamment avec le chemin de fer et le transport régional et local dans les nœuds urbains, conformément aux objectifs du règlement RTE-T<sup>32</sup>, et à réaménager les stations d'autobus et d'autocar existantes ou de construire de nouvelles stations dernier cri qui soient aussi pleinement accessibles aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Ces mesures pourraient recevoir le soutien de l'Union au travers de l'instrument de financement intitulé «mécanisme pour l'interconnexion en Europe»<sup>33</sup> si la station en question est située au nœud urbain du réseau RTE-E, ou au travers des Fonds structurels et d'investissement européens, qui soutiennent également le développement des transports en commun.
- La Commission encourage les États membres qui octroient actuellement des dérogations partielles ou totales au règlement<sup>34</sup> à examiner si, à la lumière de l'expérience actuelle, il est nécessaire de les maintenir.

---

<sup>32</sup> Règlement (UE) n° 1315/2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1).

<sup>33</sup> Pour les conditions détaillées de l'application du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, voir le règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1) et le règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (JO L 348 du 20.12.2013, p. 129).

<sup>34</sup> Voir la section 2 ci-dessus.