

Bruxelles, le 2.2.2021
COM(2021) 40 final

2017/0237 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN
conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union
européenne
concernant la
position du Conseil sur la refonte du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement
européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs
ferroviaires

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN
conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union
européenne
concernant la
position du Conseil sur la refonte du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement
européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs
ferroviaires

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. CONTEXTE

Date de transmission de la proposition au Parlement européen et au Conseil 27.9.2017
(document COM(2017) 548 final – 2017/0237 (COD):

Date de l'avis du Comité économique et social européen: 18.1.2018

Date de la position du Parlement européen en première lecture: 15.11.2018

Date de transmission de la proposition modifiée: s.o.

Date d'adoption de la position du Conseil: 25.1.2021

2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La Commission n'a pas proposé une révision complète mais une refonte du règlement sur les droits des voyageurs ferroviaires en vue de parvenir à une adoption rapide des éléments essentiels suivants:

Dérogations: La proposition législative visait a) à avancer l'expiration des dérogations pour les services nationaux (aux termes des règles actuellement en vigueur, elles devraient prendre fin en 2024); et b) à ce que les services urbains, suburbains et régionaux transfrontières soient toujours couverts par le règlement.

Billets directs: Conformément au 4^e paquet ferroviaire, qui laisse aux États membres le soin de décider s'ils souhaitent imposer des règles plus strictes en matière de billetterie directe et prévoit que la Commission suive l'évolution des marchés en la matière jusqu'en 2022, la proposition de refonte visait uniquement à renforcer les droits des voyageurs à l'information. Lorsque les passagers n'ont pas été correctement informés qu'ils n'achetaient que des billets séparés, ces billets devraient être considérés comme un billet direct permettant une protection complète en cas de perturbation du voyage.

Clause de force majeure: Avant un arrêt de la Cour de justice de 2013¹, les parties prenantes considéraient généralement que le règlement contenait une clause de force majeure exemptant

¹ Affaire C-509/11, *ÖBB-Personenverkehr*, points 38-42.

les transporteurs de l'obligation d'indemnisation. Après l'arrêt, les entreprises ferroviaires se sont considérées victimes d'une discrimination par rapport à d'autres transporteurs bénéficiant d'exemptions en cas de force majeure. La Commission a donc proposé d'introduire une telle disposition avec un champ d'application restreint aux conditions météorologiques graves et aux grandes catastrophes naturelles. La proposition législative visait à garantir des conditions de concurrence équitables ainsi que l'équité, la proportionnalité et la cohérence avec les autres modes de transport.

Personnes handicapées et à mobilité réduite: Conformément aux engagements pris au titre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, la proposition législative visait à garantir que les États membres ne puissent plus exempter de l'obligation d'assistance et d'indemnisation en cas d'endommagement d'un équipement de mobilité. Les informations doivent être fournies dans des formats accessibles conformément aux exigences proposées dans l'acte législatif européen sur l'accessibilité². Le personnel ferroviaire devra être formé en conséquence. Cela contribuerait à rendre le transport ferroviaire plus inclusif.

Étant donné que les colégislateurs n'avaient pas suivi les règles applicables aux procédures de refonte et avaient proposé plusieurs modifications concernant des dispositions qui ne figuraient pas dans la proposition législative, l'objectif initial de la Commission consistant à parvenir à une adoption rapide de plusieurs dispositions essentielles ne paraissait plus réaliste. De ce fait la Commission a soutenu, au cours des négociations, les colégislateurs dans la recherche de solutions pouvant inciter à poursuivre le développement des services de transport ferroviaire, y compris le marché de la billetterie. La Commission a concentré ses efforts en particulier sur l'introduction d'une obligation relative aux billets directs, la fourniture d'informations en temps réel, le droit d'organiser son propre réacheminement, le transport de bicyclettes à bord du train, la réduction des temps de prénotification pour les personnes à mobilité réduite et la clarification du mécanisme de traitement des plaintes.

3. OBSERVATIONS SUR LA POSITION DU CONSEIL

La position du Conseil en première lecture, adoptée le 25 janvier 2021, soutient le principal objectif de la proposition de la Commission, à savoir assurer une amélioration globale des droits des voyageurs, tout en garantissant un bon équilibre entre les intérêts des voyageurs et ceux du secteur ferroviaire. Les principales améliorations apportées au cadre législatif actuel sont les suivantes:

(1) Fourniture d'informations en temps réel sur la circulation et les voyages

Le Conseil partage l'avis du Parlement européen et de la Commission selon lequel les gestionnaires de l'infrastructure devraient fournir des informations en temps réel sur la circulation et les voyages aux autres participants à la chaîne des services ferroviaires (à savoir les autres entreprises ferroviaires, les gestionnaires des gares, les vendeurs de billets et les voyageurs). S'il n'est pas techniquement possible pour un gestionnaire de l'infrastructure de diffuser des données en temps réel à une entité quelconque, l'État membre concerné pourrait appliquer une dérogation, pour une période maximale de neuf ans, en réévaluant la situation tous les deux ans. À cet égard, l'État membre informe la Commission des raisons des raisons de la dérogation et des mesures prises ou envisagées pour remédier à la situation.

La Commission se félicite de l'introduction de cette disposition. Elle permettrait d'éviter toute discrimination entre les voyageurs, qui disposeraient désormais du même niveau de qualité et d'informations en temps réel, qu'ils aient acheté le billet directement auprès du transporteur

² Directive (UE) 2019/882 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services.

ferroviaire ou auprès d'une société intermédiaire. En outre, l'accès aux informations relatives aux voyages et l'exploitation de systèmes de réservation permettraient aux vendeurs de billets et aux voyagistes de mettre au point des produits de billetterie plus innovants, ce qui stimulerait la dynamique du marché de la billetterie ferroviaire.

(2) Billets directs

les «entreprises uniques» qui proposent des services ferroviaires internationaux, nationaux à longue distance et régionaux assureront ces services sous la forme d'un «billet direct», ce qui apportera une protection accrue des voyageurs en cas de perturbations du voyage. Font partie des «entreprises uniques» à la fois les sociétés individuelles et les personnes morales, sur la base d'un critère de détention de 100 %.

La Commission regrette qu'à ce stade de l'évolution du marché ferroviaire il n'ait pas été possible d'établir que l'«entreprise unique» devrait être définie par rapport au critère du «contrôle» et de l'«influence déterminante». Toutefois, étant donné que le compromis trouvé va déjà au-delà du contenu de la proposition législative et constitue une nouvelle avancée dans la protection des voyageurs, la Commission se félicite de la nouvelle obligation pour les «entreprises uniques» de proposer des billets directs pour leurs services ferroviaires.

(3) Billets groupés de la propre initiative des détaillants

Lorsque des vendeurs de billets ou des voyagistes groupent des billets de leur propre initiative et que le voyageur qui a acheté des services ferroviaires de correspondance dans le cadre d'une transaction commerciale unique n'a pas été informé qu'il ne s'agit pas d'un billet direct, le détaillant devrait être assujéti à une responsabilité accrue en cas de perturbations du voyage.

Cette disposition garantirait que l'offre améliorée d'options de voyage se traduirait par des services de correspondance réalistes pour les voyageurs. La Commission se félicite de la possibilité pour les vendeurs de billets et les voyagistes, de ne pas être tenus de vendre uniquement des produits déjà proposés par les entreprises ferroviaires.

(4) Droit d'organiser son propre réacheminement

Aux termes de cette nouvelle disposition, si l'entreprise ferroviaire ne propose pas de solution de réacheminement ou la poursuite du voyage dans un délai de 100 minutes à compter de la perturbation, le voyageur a le droit de prendre un autre moyen de transport public (train ou bus) et d'être remboursé par le transporteur initial du coût nécessaire, approprié et raisonnable du billet de remplacement.

La Commission se félicite de cette règle qui inciterait davantage les entreprises ferroviaires à proposer des solutions en temps utile de façon que le voyageur puisse atteindre sa destination finale. Cette disposition peut également conduire à une coopération accrue entre transporteurs.

(5) Prénotification pour les personnes à mobilité réduite

La Commission se félicite de la règle selon laquelle les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite présenteraient à l'avenir leurs demandes d'assistance dans un délai de 24 heures au lieu de 48 heures actuellement. Si un État membre décide d'appliquer, jusqu'au 30 juin 2026, un délai de 36 heures pour les prénotifications, il devrait en informer la Commission en indiquant également les raisons de cette décision et les mesures prises à cet égard.

(6) Transport de bicyclettes à bord des trains

La Commission se félicite de la règle selon laquelle, à partir de 2025, les procédures de passation de marchés pour le nouveau matériel roulant et les grands travaux d'entretien des

trains en circulation incluent des exigences relatives aux espaces réservés pour le transport de bicyclettes. Des emplacements réservés aux bicyclettes devraient être aménagés en nombre adéquat par les entreprises ferroviaires, après consultation publique. En principe, ce nombre ne devrait pas être inférieur à quatre. Les États membres auraient la possibilité d'exiger un nombre plus élevé (supérieur à quatre) d'emplacements réservés pour le transport de bicyclettes. Cette disposition permettrait de soutenir les solutions vertes et multimodales. Il est en particulier positif que la disposition soit obligatoire, même pour les services régionaux bénéficiant de dérogations.

(7) Traitement des plaintes

La Commission se félicite des clarifications apportées au mécanisme de traitement des plaintes, notamment la disposition relative à la coopération entre les organismes nationaux chargés de l'application et la désignation d'un «chef de file» pour le traitement de dossiers complexes. Outre l'ensemble des transporteurs ferroviaires, les gestionnaires des grandes gares devraient désormais également mettre en place un mécanisme de traitement des plaintes. La Commission accepte également d'élaborer un formulaire européen d'indemnisation et de remboursement qui devrait être disponible dans un format accessible pour les personnes à mobilité réduite.

(8) Clause de force majeure

La Commission a proposé une clause de force majeure limitée aux conditions météorologiques extrêmes et aux catastrophes naturelles majeures. La pandémie de Covid-19 a montré que les «risques majeurs pour la santé publique» doivent également être considérés comme des circonstances extraordinaires. La Commission peut convenir que d'autres événements (par exemple, des attentats terroristes ou des mesures répressives) pourraient également exonérer les transporteurs ferroviaires de leur responsabilité en matière d'indemnisation en cas de retard, de correspondance manquée et d'annulation. La clause de force majeure proposée indique clairement que les transporteurs ne seraient libérés que du versement d'indemnisation (les droits économiques des autres passagers restant inchangés). Au vu de plusieurs affaires portées devant les tribunaux concernant les droits des passagers aériens dans des «circonstances extraordinaires», la Commission se félicite de la clarification selon laquelle les grèves du personnel du transporteur ou les actes imputables à d'autres entreprises ferroviaires utilisant la même infrastructure, ainsi qu'aux gestionnaires de gare ou d'infrastructure, ne peuvent être considérés comme des «circonstances extraordinaires».

(9) Dérogations et applicabilité

La Commission regrette que les nouvelles règles soient applicables après une période de transition générale de 24 mois. La disposition relative aux procédures de passation de marchés, qui devrait garantir des espaces réservés au transport de bicyclettes, s'appliquerait à l'issue d'une période de transition de 48 mois. La Commission prend toutefois note du fait que selon l'avis du secteur ferroviaire, la période de transition est nécessaire pour mettre en place des mesures préparatoires liées aux nouvelles règles.

La Commission émet des réserves quant à la possibilité a) de proroger de cinq ans les dérogations actuellement applicables aux services ferroviaires nationaux. et b) d'appliquer une dérogation sans limitation dans le temps pour les services régionaux transfrontaliers ainsi que pour les services urbains et suburbains transfrontaliers. La situation créée par la dérogation appliquée à ces services serait cependant atténuée par les éléments suivants:

- les dérogations pour les services nationaux à longue distance seraient: i) limitées aux onze États membres qui appliquent actuellement de telles dérogations; ii) appliquées pour une période ne dépassant pas cinq ans après l'expiration des dérogations actuellement applicables;

et iii) toutes les dispositions du règlement resteront applicables; seules cinq dispositions (perçues comme étant les plus lourdes au plan financier) pourraient faire l'objet d'une dérogation;

- dérogations pour les services urbains, suburbains et régionaux: la proposition législative visait à garantir que les services ferroviaires transfrontaliers ne puissent pas déroger. Cet objectif n'a pu être atteint, mais on compte néanmoins davantage de dispositions obligatoires, pour le cas où des États membres (en application du principe de subsidiarité) décideraient de permettre à ces services de déroger au règlement.

En ce qui concerne les services régionaux, la Commission apprécie que d'autres dispositions supplémentaires soient rendues obligatoires. Il s'agit de toutes les dispositions du chapitre V sur la protection des personnes à mobilité réduite, et sur le droit au transport de bicyclettes. En outre, les dispositions importantes relatives aux billets directs et à l'organisation de son propre réacheminement figurent également parmi les dispositions obligatoires, les États membres ayant cependant la possibilité de reporter cette application obligatoire pendant cinq ans après la date d'applicabilité des nouvelles règles.

Comme jusqu'à présent, les États membres qui décident d'appliquer des dérogations au règlement pour les services urbains, suburbains et régionaux peuvent le faire sans limitation dans le temps.

4. CONCLUSION

La Commission considère que les nouvelles règles susmentionnées relèvent le niveau global de protection des voyageurs ferroviaires tout en assurant un juste équilibre avec les besoins des entreprises ferroviaires, en particulier en ce qui concerne la possibilité d'exempter les entreprises ferroviaires de l'obligation de verser une indemnité lorsque le transporteur n'était pas en mesure d'empêcher les «circonstances extraordinaires» ni d'en éviter les conséquences.

Dans un esprit de compromis, la Commission peut accepter la solution trouvée concernant la dérogation aux dispositions du règlement pour certains services ferroviaires et les périodes de transition envisagées. La Commission accepte la position adoptée par le Conseil, permettant ainsi au Parlement européen d'adopter le texte définitif en deuxième lecture. En effet, les nouvelles dispositions proposées entraîneraient une amélioration par rapport au cadre actuel des droits des voyageurs ferroviaires. Ces règles devraient également stimuler une nouvelle dynamique sur le marché de la billetterie ferroviaire, en particulier en autorisant que des billets nouveaux et plus innovants soient groupés et proposés aux voyageurs. En outre, les dispositions pourraient renforcer la coopération entre transporteurs, y compris eu égard au nouveau droit des voyageurs à organiser leur propre réacheminement. Les résultats obtenus peuvent proposer des solutions utiles et être pris en considération dans l'évaluation en cours du cadre législatif relatif aux droits des passagers applicable à d'autres modes de transport.