

Bruxelles, le 16 mai 2018
(OR. en)

8721/18

**Dossier interinstitutionnel:
2017/0237 (COD)**

**TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133**

RAPPORT

| | |
|----------------|--|
| Origine: | Secrétariat général du Conseil |
| Destinataire: | Comité des représentants permanents / Conseil |
| N° doc. préc.: | ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80 |
| N° doc. Cion: | ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1 |
| Objet: | Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (refonte) – Rapport sur l'état des travaux |

1. INTRODUCTION

Le 27 septembre 2017, la Commission a soumis au Parlement européen et au Conseil la proposition visée en objet. Celle-ci est présentée en recourant à la technique de la refonte.

La Commission a proposé cette révision principalement pour remédier aux difficultés constatées notamment en rapport avec les situations de *force majeure*, le recours aux dérogations, les droits des personnes handicapées et à mobilité réduite et la disponibilité des *billets* dits *directs* ainsi que les informations relatives à ces billets.

2. TRAVAUX MENES PAR LES AUTRES INSTITUTIONS

Le Parlement européen a décidé que cette proposition était du ressort de la commission des transports et du tourisme (TRAN) et a désigné M. Bogusław LIBERADZKI (SD, PL) en tant que rapporteur. La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) rendra un avis sur le fond de la proposition, et la commission des affaires juridiques (JURI) rendra un avis sur la technique de la refonte. La commission TRAN devrait mettre au vote son rapport le 21 juin 2018.

Le Comité économique et social européen a adopté son avis sur la proposition au cours de sa 531^e session plénière, le 18 janvier 2018. Le Comité des régions a décidé de ne pas rendre d'avis.

Le groupe consultatif composé des services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission a rendu un avis sur le recours à la technique de la refonte le 19 février 2018.

3. TRAVAUX AU SEIN DES INSTANCES PREPARATOIRES DU CONSEIL

Le 29 septembre 2017, le groupe "Transports terrestres" a entamé ses travaux sur la proposition par une présentation générale de celle-ci. Le 5 octobre 2017, il a examiné l'analyse d'impact. Toutefois, les documents disponibles étant lacunaires, il n'a pas été en mesure d'examiner l'analyse d'impact en détail.

Le 17 octobre 2017, il a entamé l'examen article par article, qu'il a poursuivi les 25 octobre et 12 décembre 2017. Malgré la charge de travail considérable à laquelle était confronté le groupe "Transports terrestres", la présidence s'est efforcée de progresser autant que possible sur ce dossier lors des séances de travail des 16 février et 27 mars 2018. Lors de la réunion du 27 mars 2018, la Commission est également revenue brièvement sur l'analyse d'impact et sur plusieurs autres questions restées ouvertes. Cette réunion a clôturé les travaux menés sur ce dossier sous la présidence bulgare.

La proposition a également été présentée pour information au groupe "Protection et information des consommateurs", qui l'a examinée le 11 octobre 2017 sur la base de la présentation faite lors de la réunion du groupe "Transports terrestres" du 29 septembre 2017.

Le 5 décembre 2017, le Conseil (TTE, transports) a été informé, sous le point "divers", des résultats intermédiaires découlant du premier examen de la proposition (doc. 14637/17).

4. CONSTATATIONS ISSUES DU PREMIER EXAMEN

L'objectif principal de la présidence consistait à mener à bien le premier examen du dossier, article par article. Bien qu'un grand nombre de réserves d'examen soient maintenues, les États membres ont fait connaître leur position initiale quant au fond des principales questions.

En ce qui concerne l'*analyse d'impact*, les États membres ont soulevé des questions liées au faible niveau des estimations de coûts et à l'analyse de la notion de *force majeure*, dont il s'avère qu'elle est définie différemment dans la proposition de la Commission proprement dite et dans l'annexe, qui reprend des extraits de la convention internationale applicable (CIV/COTIF).

La Commission a expliqué que les estimations relatives aux coûts d'indemnisation étaient des extrapolations réalisées à partir de statistiques fournies par deux États membres. En ce qui concerne la *force majeure*, la Commission a indiqué qu'elle considère que les finalités des deux instruments sont différentes, dans la mesure où la CIV cible les cas impliquant des dommages-intérêts et la proposition de règlement modifié est conçue à des fins d'indemnisation.

Les questions soulevées et les autres observations formulées par les États membres lors du premier examen sont consignées ci-après, par chapitre. À ce stade, les observations peuvent être incompatibles entre elles et ont été consignées dans le seul but de faciliter les travaux qui seront menés pour dégager la position du Conseil sur la proposition.

L'examen des quatre pierres angulaires de la proposition a fait apparaître ce qui suit:

- un large soutien s'est dégagé en faveur de la notion de *force majeure* qu'il est proposé d'ajouter, mais il pourrait être nécessaire d'en remanier la définition afin de préciser clairement les cas dans lesquels les entreprises ferroviaires seraient dispensées du versement d'une indemnisation;
- en ce qui concerne la réduction du nombre de *dérogations*, il a été souligné que, s'agissant par exemple des services régionaux et de navette transfrontaliers, cette mesure aurait des conséquences disproportionnées pour les États membres proposant de tels services et pour les entreprises concernées. De même, les contrats existants de fourniture de services publics pourraient être affectés;

- en ce qui concerne les *droits des personnes handicapées et à mobilité réduite*, les États membres souscrivent à l'objectif de la proposition. Cela étant, plusieurs États membres souhaitent que certaines dispositions soient clarifiées et rendues plus opérationnelles, l'instrument juridique en question étant un règlement. Enfin, l'augmentation du nombre de gares et de trains sans personnel pose des problèmes pratiques en termes d'assistance et appelle une solution proportionnée et équitable;
- les points de vues sur l'obligation de proposer des *billets directs* sont mitigés, de sorte qu'il pourrait être nécessaire d'analyser et/ou d'exposer plus clairement les moyens permettant de proposer plus largement ce type de billets.

Malgré leur diversité, les observations consignées dans le présent rapport le sont dans le but de faciliter les travaux qui seront menés pour dégager la position du Conseil sur la proposition. Au terme du premier cycle de discussions, il n'est encore possible de tirer aucune conclusion définitive quant aux positions générales des États membres. Il y a des raisons de penser que la proposition devrait être améliorée dans un souci de clarté juridique et de proportionnalité. Aussi d'importants travaux supplémentaires seront-ils nécessaires pour parvenir à un compromis.

Les préoccupations relatives aux principales questions en suspens, outre les observations formulées au cours du premier examen, sont consignées en détail ci-après, chapitre par chapitre. L'objectif est de donner des indications suffisantes concernant les clarifications et les améliorations nécessaires pour préparer une proposition de compromis.

4.1. Chapitre I - Dispositions générales

- De nombreux États membres ont expliqué que dans certaines régions, les *services régionaux* sont dans une large mesure également *transfrontaliers*, de sorte que si le règlement s'appliquait à ces services, il aurait des conséquences disproportionnées pour les exploitants concernés et pour la fourniture de services publics. Les services en question seraient désavantagés par rapport aux services régionaux nationaux. En particulier, la mise en place de mécanismes de traitement des plaintes pour les services assurant le transport de volumes importants de passagers serait onéreuse.
- Pour des raisons de stabilité juridique et de stabilité de la planification à long terme, plusieurs États membres sont opposés à la limitation des dérogations pour les services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs, qui peuvent être accordées jusqu'en 2024 en vertu du règlement en vigueur.

- La portée de cette mesure a été jugée imprécise, en ce qu'elle prévoit que les services "dont une partie importante" *est exécutée en dehors de l'UE* pourraient être dispensés de l'application du règlement.
- Certains États membres ont noté que la notion de "gare" n'est pas définie, alors que les spécifications techniques d'interopérabilité contiennent une telle définition, qui pourrait être aisément utilisée.
- D'autres ont également suggéré que plutôt que de définir la notion de "connexion manquée", il conviendrait de mettre l'accent sur le retard final accusé par le voyageur.

4.2. *Chapitre II - Contrat de transport, informations et billets*

- Certains États membres sont convaincus qu'il pourrait être nécessaire de réviser les dispositions relatives aux *conditions non discriminatoires du contrat de transport*, en raison du règlement concernant le blocage géographique des services¹, de la référence à la *résidence* des passagers, de l'utilisation de différentes monnaies et des tarifs préférentiels prévus pour certains groupes par région.
- Certains États membres estiment qu'il pourrait ne pas être possible d'assurer le transport de vélos à bord de certains trains, notamment les trains à grande vitesse, aux conditions proposées. En outre, ces dernières ne sont pas suffisamment claires pour être appliquées en pratique, et il est difficile de déterminer qui décide où et quand les restrictions peuvent s'appliquer. Le rôle du gestionnaire de gare, en particulier, est contestable.
- Par ailleurs, les vendeurs de billets et les voyagistes devraient également être en mesure d'offrir des *conditions contractuelles plus favorables*.
- Certains États membres font valoir qu'il conviendrait de faire référence aux spécifications techniques d'interopérabilité relatives à l'accessibilité du système ferroviaire de l'Union pour les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite, plutôt qu'à l'*acte européen sur l'accessibilité*, qui doit encore être adopté.

¹ Règlement (UE) 2018/302 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2018 visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant les règlements (CE) n° 2006/2004 et (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE - JO L 60I du 2.3.2018, p. 1.

- Un certain nombre d'États membres ont demandé que la question des acteurs de la diffusion des informations sur les voyages et des moyens mis en œuvre pour fournir ces informations soit clarifiée, y compris pour ce qui est des obligations incombant aux vendeurs de billets.
- Plusieurs États membres ont fait observer que l'obligation de "mettre tout en œuvre" pour offrir des *billets directs* est ambiguë, et qu'il conviendrait d'examiner les conditions dans lesquelles il est exigé de proposer ces billets. En outre, certains États membres ont insisté sur l'importance d'informer clairement les passagers au moment de l'achat du billet, notamment en ce qui concerne le type de billet et les droits y afférents. D'aucuns ont estimé que les conséquences juridiques qu'entraînerait le fait de ne pas informer le passager de la nature des différents billets ne sont pas suffisamment claires.
- Il a été souligné que garantir sans aucune autre condition le droit des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite d'acheter leur billet à bord en toutes circonstances pourrait se révéler très onéreux. Plusieurs États membres ont rappelé qu'il pourrait être nécessaire de tenir compte dans ce contexte des obligations imposées par la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

4.3. *Chapitre III - Responsabilité des entreprises ferroviaires relative aux voyageurs et à leurs bagages*

- Un terme différent, à savoir celui de "transporteur", est utilisé dans l'annexe I (CIV). Il a été souligné qu'il n'est pas certain que ce terme corresponde à une *entreprise ferroviaire* dans la terminologie juridique de l'Union. Il conviendrait donc d'examiner s'il y aurait lieu de définir ce terme. En outre, il subsiste une incertitude autour de l'application du titre V, qui est repris à l'annexe I mais n'est pas mentionné dans le dispositif.
- Certains États membres ont estimé que les dispositions relatives à l'évaluation des risques à des fins d'assurance ne sont pas claires, notamment pour ce qui est de ses liens avec la directive 2012/34/UE.
- Les dispositions relatives aux *versements d'avances* ne tiennent pas compte des cas de suicide. En outre, il a été estimé qu'il pourrait également être nécessaire de couvrir les accidents occasionnant des blessures graves.

4.4. *Chapitre IV - Retards, correspondances manquées et annulations*

- Un certain nombre d'États membres estiment que les *annulations* devraient également entrer en ligne de compte en termes de remboursement et de réacheminement afin d'intégrer pleinement les travaux effectués sur les lignes directrices concernant les droits des voyageurs ferroviaires.
- Certains États membres ont également souligné le fait que la *différence de prix* devrait être compensée lorsque les services sont *réduits* à la suite d'un réacheminement.
- Le texte révisé sur les *conditions de remboursement*, qui est sans doute favorable aux détenteurs de billets directs, pourrait cependant réduire les droits dont bénéficient actuellement les personnes voyageant avec d'autres types de billets.
- Plusieurs États membres considèrent que les dispositions relatives au *réacheminement des voyageurs, en particulier les personnes handicapées ou les personnes à mobilité réduite*, devraient être plus explicites et plus opérationnelles.
- Un grand nombre d'États membres ont noté que les règles concernant le *remboursement* dans le cas où le voyageur renonce à son voyage en raison de son annulation ou d'un retard ne sont pas évidentes, car on ne comprend pas bien si le remboursement pourrait être refusé en invoquant un *cas de force majeure*.
- Le délai de 60 minutes à partir duquel s'ouvre le droit à une indemnisation, devrait être défini comme étant le retard *à la fin* du voyage, ce qui couvrirait également les cas où le retard se produit pendant le voyage.
- En ce qui concerne les indemnisations pour *retards cumulés*, quelques États membres ont soulevé un certain nombre de questions pratiques liées aux passagers détenteurs d'un abonnement saisonnier ou annuel, notamment en ce qui concerne les services régionaux et urbains. La création et l'exploitation du système nécessaire à la vérification et à l'enregistrement des retards cumulés comportent un coût disproportionné. Il y a lieu également d'analyser le traitement des voyageurs bénéficiant de billets gratuits pour des motifs de politique sociale.

- Tout en étant favorables à la *notion de cas de force majeure* comme motif permettant d'exonérer les entreprises ferroviaires de leur obligation d'indemniser les voyageurs, un nombre considérable d'États membres ont néanmoins fait valoir qu'il convient de se pencher plus attentivement sur la définition de ces cas, notamment en ce qui concerne les actes de terrorisme et le vandalisme.
- Certains États membres ont indiqué qu'ils exigeraient des entreprises ferroviaires qu'elles versent des indemnités en cas de retard, quelle que soit la cause de celui-ci. D'autres États membres souhaitent veiller à ce que des causes telles qu'un défaut d'entretien des véhicules ou des infrastructures ne puissent pas constituer des *cas de force majeure*.
- En ce qui concerne les *plans d'urgence* que doivent établir les *gestionnaires des gares*, le seuil de 10 000 voyageurs par jour soulève des préoccupations tant sur le fond que sur le plan pratique pour un certain nombre d'États membres. Le choix de ce seuil ne s'appuie sur aucun élément issu de l'analyse d'impact et, dans certains États membres, aucune gare pourrait ne relever en rien du champ d'application du règlement. D'autre part, le calcul de ce seuil pourrait ne pas être équitable dans le cas de gares qui sont, par exemple, intégrées dans un centre commercial ou utilisées d'une manière saisonnière.
- En ce qui concerne le *droit de recours*, il s'est posé une question fondamentale sur le fait de savoir si cette disposition était nécessaire et quelles pourraient en être les implications. Étant donné que ce domaine est déjà régi par le droit civil, l'article proposé pourrait avoir des conséquences non désirées.

4.5. Chapitre V - Personnes handicapées et personnes à mobilité réduite

- Certaines délégations ont fait valoir que le droit d'embarquer des *équipements de mobilité* n'est pas garanti, alors que les assistants personnels et les chiens sont explicitement mentionnés.
- En outre, plusieurs États membres ont fait observer qu'il faut se pencher sur une série de problèmes terminologiques existant entre ce règlement, d'autres règlements modaux traitant des droits des passagers et le projet d'acte législatif européen sur l'accessibilité.
- La suppression de l'article 21 (accessibilité) du règlement en vigueur a été rejetée par un certain nombre d'États membres.

- En ce qui concerne l'*assistance* dans les gares et à bord, un grand nombre d'États membres ont estimé que l'obligation d'assurer une assistance *à tout moment* est libellée d'une manière qui n'est pas applicable aujourd'hui dans les gares et les trains sans personnel. Quelques États membres ont indiqué cependant que l'obligation de fournir une assistance "à tout moment" devrait être subordonnée à l'introduction d'une demande préalable par le voyageur, le but étant de réduire la charge additionnelle. Par ailleurs, l'exigence de *s'efforcer dans la mesure du raisonnable* de permettre la mobilité de cette catégorie de voyageurs n'est pas cohérente avec l'assistance à tout moment.
- La reformulation du passage sur l'*indemnisation relative aux équipements de mobilité* soulève un problème de libellé en ce qui concerne la "cause" de la perte ou de l'avarie ainsi que l'implication tacite de la suppression du plafond financier de l'indemnité.
- Selon un certain nombre d'États membres, l'application des nouvelles dispositions proposées concernant le *remplacement temporaire* d'équipements laisse la porte largement ouverte à l'interprétation.
- Plusieurs États membres jugent disproportionné que l'obligation de *formation du personnel* s'applique à l'ensemble de celui-ci, y compris les agents qui ne sont pas en contact avec les personnes handicapées ou les personnes à mobilité réduite.
- Le fait d'introduire la *formation de tiers et d'organisations* dans le cadre de la formation du personnel, est considéré comme trop prescriptif et allant au-delà des critères de proportionnalité et de subsidiarité.

4.6. *Chapitre VI - Sécurité, plaintes et qualité du service*

- En ce qui concerne les mécanismes relatifs aux *plaintes*, un nombre considérable d'États membres ont exprimé une grande variété de critiques, notamment sur la création de quatre différents types de mécanismes de traitement des plaintes avec différents destinataires, le voyageur ne sachant pas à qui s'adresser; la longue durée de conservation (deux ans) des données relatives aux incidents; la longueur du délai (six mois) laissé pour introduire une plainte; et l'implication des vendeurs de billets.

- L'obligation de fixer des *normes de qualité du service* pour les gestionnaires de petites gares accueillant moins de 10 000 voyageurs par jour a été qualifiée de disproportionnée. Par ailleurs, il a été fait observer que les exigences concernant les gestionnaires de l'infrastructure, prévues à la section II de l'annexe III, ne sont pas mentionnées dans l'article du dispositif.

4.7. *Chapitre VIII - Information et contrôle de l'application*

- D'une manière générale, le renvoi à l'acte législatif européen sur l'accessibilité a fait l'objet de critiques de la part d'un grand nombre d'États membres, étant donné que ce texte est en cours de négociation et que le secteur des transports s'est fixé des règles spécifiques, y compris des spécifications techniques en matière d'interopérabilité.
- La plupart des délégations ont largement remis en cause, pour des raisons pratiques, *l'impression d'informations sur le billet* car, dans de nombreux cas, les billets peuvent être de petites dimensions ou même ne pas exister, comme les billets électroniques.
- L'établissement de *rapports annuels* sur les droits des voyageurs ferroviaires a été considéré comme une charge administrative excessive; un certain nombre d'États membres ont proposé une fréquence bisannuelle. En outre, l'idée d'un rapport combiné sur les droits des voyageurs pour tous les modes de transport a été présentée comme un moyen de lutter contre les charges administratives.
- Certains États membres considèrent qu'il faut analyser plus en profondeur le *rôle des vendeurs de billets* dans le mécanisme de communication.
- Certains États membres ont indiqué que les missions des *organismes nationaux chargés de l'application* doivent être mieux explicitées en ce qui concerne la possibilité de les déléguer, en tout ou partie, à un autre organisme et d'établir plus clairement le début de certaines étapes, dans l'attente de l'achèvement du dossier. En outre, il est nécessaire d'aligner la terminologie relative aux infractions et aux incidents. Enfin, un certain nombre d'États membres estiment qu'il faut analyser et coordonner plus minutieusement la chronologie des différents délais.

- En ce qui concerne l'échange d'informations entre les organismes nationaux chargés de l'application, certains États membres ont indiqué que le rôle et les compétences de l'*organisme chef de file* devraient être précisés davantage, étant donné que ce dernier pourrait être une organisation qui n'est pas un organisme national chargé de l'application. Par ailleurs, des doutes ont été exprimés quant aux répercussions qu'aura pour les différents organismes le renvoi au règlement relatif à la protection des données à caractère personnel (règlement (UE) 2016/679).

4.8. *Chapitre VIII - Dispositions finales*

- Plusieurs États membres ont estimé que le mécanisme des *sanctions*, notamment les diverses références croisées aux différents organismes nationaux chargés de l'application, était brouillon et tournait en rond.
- En ce qui concerne les *actes délégués*, un certain nombre d'États membres se sont déclarés opposés aux larges pouvoirs conférés à la Commission.
- Pour ce qui est de la *date d'entrée en application* du règlement, il est évident que son entrée en vigueur quasi immédiate ne laisse pas suffisamment de temps pour adapter les systèmes nationaux. Plusieurs États membres ont estimé absolument indispensable de prévoir une période de mise en œuvre progressive plus longue, de deux ans par exemple.

4.9. *Annexes*

- En ce qui concerne l'*annexe II*, les renvois à l'acte législatif européen sur l'accessibilité ont été massivement rejetés par un grand nombre d'États membres. Les avis divergent en ce qui concerne le rôle des vendeurs de billets et cela demande un examen plus approfondi.
- L'*annexe III*, jugée alambiquée, a été vue comme une charge bureaucratique n'apportant aucune valeur ajoutée évidente et appelant à un examen critique.

Un nombre considérable d'États membres ont insisté sur la nécessité de mieux expliquer et d'améliorer les dispositions du projet de règlement, notamment afin de mieux les lier aux objectifs de la proposition.

5. CONCLUSIONS

La présidence considère que le premier examen de la proposition de règlement sur les droits des voyageurs ferroviaires constituera une bonne base pour les travaux futurs sur le texte. Les États membres ont mis en évidence un nombre important de questions qui requièrent une plus grande attention. Ces questions portent aussi bien sur des choix politiques fondamentaux que sur un grand nombre de répercussions pratiques pour les parties prenantes tant privées que publiques, ainsi que pour les voyageurs. Il s'avère également nécessaire de procéder à un certain nombre d'alignements techniques au niveau du libellé et aux modifications qui s'ensuivent.

La présidence bulgare estime que l'élaboration d'un compromis satisfaisant sur le texte de la proposition nécessiterait un niveau de moyens de négociation qui ne sont actuellement pas disponibles en raison de l'existence d'autres priorités politiques. Ce travail devra dès lors très probablement être effectué au cours des futures présidences.
