



Proposition de révision du règlement 1371/2007 sur les droits et obligations des passagers ferroviaires

Prise de position des Centres Européens des Consommateurs France et Allemagne

Introduction.....	2
I. Compensation et remboursement en cas d'annulation ou retard	3
1. Rappel du droit actuel	3
2. Modifications prévues dans la proposition de révision du règlement.....	3
3. Recommandation des CEC France et Allemagne	4
II. Le champ d'application du règlement et ses exclusions	4
1. Rappel du droit actuel	4
2. Modifications prévues dans la proposition de révision du règlement.....	4
3. Avis des CEC France et Allemagne.....	5
III. Le rôle des autorités de contrôle	5
1. Rappel du droit actuel	5
2. Modifications prévues dans la proposition de révision du règlement.....	5
3. Avis des CEC France et Allemagne.....	6
IV. Garantir l'accès aux voyages en train aux personnes à mobilité réduite.....	6
1. Rappel du droit actuel	6
2. Modifications prévues dans la proposition de révision du règlement.....	6
3. Avis des CEC France et Allemagne.....	7
V. Vers une protection élargie et renforcée des droits des passagers ferroviaires	7
1. La notion de « correspondance manquée ».....	7
2. Des règles pour les voyageurs disposant d'un abonnement	8
3. La vente de billets internationaux.....	8
VI. Autres recommandations des CEC France et Allemagne	9

Introduction

L'Union européenne (UE) protège les passagers quel que soit le mode de transport choisi. Après le règlement 261/2004 pour le secteur aérien, c'est au tour du transport ferroviaire en 2009, avec l'entrée en vigueur du règlement 1371/2007¹, d'avoir été doté de règles communes protégeant les droits des passagers voyageant en train à travers l'UE.

Les Centres Européens des Consommateurs (CEC) France et Allemagne, observateurs de l'application de la réglementation européenne en matière de consommation, ont vu les effets positifs de ce règlement sur les droits des passagers ferroviaires dans un contexte transfrontalier mais aussi l'évolution des problématiques des consommateurs dans ce secteur.

A l'approche de la révision du règlement 1371/2007 par les institutions européennes, les CEC France et Allemagne, forts de leur expérience dans le traitement des litiges liés au transport, dressent un bilan de l'application de ce règlement, commentent le projet de révision proposé par la Commission européenne le 27 juillet 2017² et proposent des recommandations.

¹Règlement 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0014:0041:fr:PDF>

² Proposition de révision du règlement 1371/2007 :

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-548_en

I. Compensation et remboursement en cas d'annulation ou retard

1. Rappel du droit actuel

Le règlement prévoit, dans ses *articles 16 et 17*, qu'en cas de retard supérieur à 60 minutes à l'arrivée du train, le consommateur doit se voir proposer le choix entre :

- Un réacheminement dans les meilleurs délais et des conditions comparables
- Le remboursement intégral de son billet s'il renonce à son voyage

Si le consommateur décide de continuer son voyage, il peut prétendre à une compensation représentant :

- 25% du prix du billet en cas de retard à la destination entre 60 et 119 minutes
- 50% du prix du billet en cas de retard à la destination de plus de 120 minutes

Le règlement actuel ne prévoit **pas d'exceptions ou de cas de force majeure** qui exonéreraient le transporteur de cette compensation. C'est notamment ce qu'avait confirmé l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans *l'affaire ÖBB-Personenverkehr AG* (Arrêt C-509/2011)³.

2. Modifications prévues dans la proposition de révision du règlement

Dans sa proposition de révision, la Commission européenne souhaite insérer une clause exonératoire pour l'indemnité des passagers en cas de retard à destination (*considérant n° 21 et nouvel article 17 §8*)⁴ :

« Une entreprise ferroviaire **n'est pas tenue de verser une compensation** si elle est en mesure de prouver que le retard a résulté de **conditions météorologiques difficiles** ou de **catastrophes naturelles majeures** compromettant l'exploitation du service en toute sécurité et n'aurait pas pu être prévu ni empêché même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises ».

Avis du Parlement européen, commission IMCO :

- Elle propose de supprimer les exemptions en cas de catastrophes naturelles mais de prévoir l'instauration d'une exclusion de responsabilité en cas de **limitations ou interruptions du trafic imposées par les autorités publiques**⁵.
- Elle suggère un **remboursement intégral du prix du billet** dans certains cas de retard.

Avis du Parlement européen, commission TRAN :

Le rapport de la Commission TRAN⁶ impose une preuve écrite aux professionnels et introduit une définition des circonstances extraordinaires mais élargit les cas d'exemption du versement d'une compensation aux circonstances extraordinaires en général.

³ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=142215&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=667598>

⁴ Proposition de révision du règlement sur les droits et obligations des passagers ferroviaires- 29.07.2017 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0548>

⁵ Projet d'avis commission IMCO- 01.03.2018 : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-619.085%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fFR>

⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0340+0+DOC+XML+V0//FR>

3. Recommandation des CEC France et Allemagne

La mise en place d'exemptions au versement d'une compensation est dans la droite ligne des autres règlements européens sur le transport de passagers. Le règlement sur le transport ferroviaire est en effet le seul actuellement qui ne prévoit pas une clause d'exonération de responsabilité en cas d'évènement extérieur et hors du contrôle du transporteur.

Cependant, les CEC estiment qu'il est nécessaire **de définir le plus clairement possible ces cas d'exemption** afin de permettre une application harmonisée au sein des Etats membres sans devoir recourir systématiquement à l'interprétation de la CJUE, comme cela est le cas dans le secteur aérien par exemple⁷.

Les « circonstances extraordinaires » qui dispensent la compagnie du versement de la compensation en cas d'annulation ou surréservation, font en effet l'objet d'une courte définition dans le règlement 261/2004 relatif aux passagers aériens et laisse une large marge d'appréciation. La CJUE a donc été saisie de nombreuses fois pour interpréter plusieurs situations invoquées comme étant extraordinaires par les compagnies, mais contestées par les passagers. Ceci a permis de définir les contours des situations permettant à la compagnie d'être exemptée du versement de la compensation. Cependant, dans la pratique, alors que le texte mentionne que c'est à la compagnie de prouver le caractère extraordinaire de l'incident, ce sont généralement les passagers qui doivent apporter des arguments et preuves pour contester la position initiale de la compagnie de ne pas verser la compensation. Face au refus persistant de la compagnie à apporter des preuves, les passagers sont bien souvent contraints de saisir la justice.

II. Le champ d'application du règlement et ses exclusions

1. Rappel du droit actuel

Actuellement l'*article 2 point 5 et 6* du règlement 1371/2007 prévoit la possibilité pour un Etat membre de ne pas appliquer le règlement européen aux transports ferroviaires strictement nationaux. Il s'agit d'une option que ces Etats peuvent activer pour une période de 5 ans renouvelable deux fois.

Une autre dérogation, sans limite de temps, existe également pour les transports régionaux, suburbains et urbains (en France par exemple, il s'agirait des réseaux TER, métro et Transiliens).

2. Modifications prévues dans la proposition de révision du règlement

Le projet de révision propose dans un *nouvel article 2* que les **exemptions pour l'application du règlement ne soient plus possibles** en ce qui concerne :

- le trafic national longue distance et le trafic urbain, suburbain et régional transfrontalier,

⁷ Prise de position du la Proposition de révision du règlement 261/2004 sur les droits des passagers aériens : https://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/publications/prises-de-position/Prise_de_position-_Fevier2014.pdf

- le trafic à partir de ou en direction d'un Etat non membre de l'UE sauf si une partie important du trajet est effectué en dehors de l'Union européenne et que les droits des voyageurs sont garantis dans l'Etat qui octroie la dérogation.

3. Avis des CEC France et Allemagne

Pour favoriser la concurrence et garantir un niveau minimum et commun des droits des passagers dans l'Union européenne, il paraît nécessaire que le règlement s'applique à tous les transports transfrontaliers et les trajets nationaux longue distance.

Le règlement sur les droits et obligations des passagers ferroviaires étant en application depuis près de 10 ans, **l'existence de droits différents selon que le trajet soit national ou transfrontalier n'a plus de raison d'être.**

III. Le rôle des autorités de contrôle

1. Rappel du droit actuel

Le règlement 1371/2007 prévoit dans son *article 30* la désignation d'un organisme « chargé de l'application du présent règlement ». Cet organisme doit remplir les conditions suivantes :

- L'organisme est **indépendant de toute entreprise** en lien avec l'exploitation commerciale du transport ferroviaire (billetterie, transport, gestion des infrastructures).
- L'organisme doit pouvoir **recevoir les plaintes individuelles des passagers** souhaitant signaler des infractions au règlement 1371/2007.
- Les organismes de chaque pays **doivent coopérer** entre eux pour échanger sur leurs travaux, pratiques afin de coordonner leurs principes de décision.

2. Modifications prévues dans la proposition de révision du règlement

La Commission européenne, dans les *articles 32 et suivants* du projet de révision, précise les missions des organismes désignés par les Etats membres pour le contrôle de l'application du règlement ainsi que les modalités de traitement des réclamations soumises par les consommateurs aux professionnels du secteur.

Exemples :

- obligation pour les professionnels du secteur de fournir les informations et documents requis par l'organisme de contrôle,
- obligation pour l'organisme de publier un rapport annuel,
- obligation d'informer les consommateurs sur leurs droits et de les orienter vers les voies de recours extrajudiciaires pour les réparations à titre individuel,
- délai de 3 à 6 mois pour le traitement des plaintes soumises par les passagers,
- l'organisme compétent est celui du pays qui a délivré la licence d'exploitation à l'entreprise concernée, sauf en cas d'intérêts particuliers pour les voyageurs.

Avis du Parlement européen, commission TRAN :

La Commission TRAN propose de rendre plus visible le rôle et l'action des autorités de contrôle avec notamment la **publication d'un rapport d'activité annuel**, une **obligation de coopération** entre les « NEB » des différents Etats membres de l'UE, un **délai de réponse aux consommateurs limité à 3 mois** (6 mois dans des cas spécifiés) et à une **obligation d'information sur les organismes de résolution amiable des litiges existants (ADR)**.

3. Avis des CEC France et Allemagne

De par leur expérience, notamment avec les organismes de contrôle de l'application du règlement européen dans le secteur aérien (NEB), les CEC France et Allemagne constatent qu'il est impératif d'encadrer précisément le rôle et les prérogatives de ces organismes quel que soit le secteur d'intervention.

La simple demande de notification d'un organisme de contrôle aux Etats membres ne garantit en rien les moyens mis en œuvre, la coordination avec les autres acteurs du secteur, ni l'effectivité de leurs actions et la visibilité du dispositif pour les consommateurs.

Les CEC France et Allemagne accueillent donc très favorablement toute proposition de révision qui viendrait compléter et détailler les missions de ces organismes, les modalités de leur intervention et leur obligation de communiquer sur les mesures éventuellement prises.

Les CEC France et Allemagne restent notamment attentifs à la clarification, l'harmonisation et la lisibilité pour les consommateurs du rôle et des missions des autorités de contrôle dans l'UE et de leur coopération avec les organismes en charge de l'aide individuelle et amiable aux consommateurs⁸.

IV. Garantir l'accès aux voyages en train aux personnes à mobilité réduite

1. Rappel du droit actuel

Le texte du règlement européen 1371/2007 intègre déjà un dispositif en faveur des personnes à mobilité réduite pour leur garantir un accès aux trains et faciliter leur voyage (*chapitre V*).

2. Modifications prévues dans la proposition de révision du règlement

La Commission européenne prévoit dans son projet de révision, des dispositions pour améliorer l'accès aux voyages en train aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, notamment :

⁸ Prise de position sur la proposition de révision du règlement 261/2004 sur les droits des passagers aériens : https://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/publications/prises-de-position/Prise_de_position_Fevier2014.pdf

Vol annulé, retardé: le périple de l'indemnisation

https://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/presse/2015/CP_Vol_retarde__annule_le_periple_de_l_indemnisation_3122015_.pdf

- Simplification de l'achat des billets à bord des trains (*nouvel article 10.5*),
- Précision sur « l'assistance » à apporter aux personnes handicapées ou à mobilité réduite (*nouvel article 23*),
- Introduction d'une obligation de formation de l'ensemble du personnel pour la prise en charge des personnes handicapées ou à mobilité réduite (*article 26*).

Avis du Parlement européen, commission TRAN :

Concernant l'assistance aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, le rapport de la Commission TRAN fait mention de personnel qualifié pour assurer leur accueil et leur assistance sans rendre cette formation obligatoire pour l'ensemble du personnel. Le rapport introduit également le statut des animaux « certifiés » (c'est-à-dire autorisés du fait de leur assistance aux personnes handicapées ou à mobilité réduite).

3. Avis des CEC France et Allemagne

Si la plupart des améliorations proposées semble réalisable, celle concernant la formation du personnel à l'accompagnement des personnes handicapées ou à mobilité réduite paraît plus délicate à mettre en œuvre. L'*article 26* fait en effet référence aux personnes souffrant de déficiences mentales et intellectuelles. Sans formation spécifique, il peut s'avérer difficile voire impossible de leur apporter une aide adaptée. **L'accent devrait être mis sur la mise en place de personnel spécialisé dans les gares et les trains pour cette prise en charge.**

V. Vers une protection élargie et renforcée des droits des passagers ferroviaires

1. La notion de « correspondance manquée »

Le projet de révision introduit la définition de **correspondance manquée**, aux *articles 15 et 16*, qui contraint désormais l'entreprise ferroviaire à un devoir de réacheminement et de remboursement lorsque la correspondance manquée est du fait d'un incident (retard ou annulation) sur un segment précédent.

➔ **Exemple** : Un consommateur prend un premier train, Bordeaux-Paris, qui arrive en gare de Paris avec un retard de 30 min lui faisant manquer la correspondance pour Bruxelles opérée par une autre société ferroviaire. L'ensemble du voyage correspondait à un seul contrat, un seul achat.

Avec cette nouvelle disposition, le passager sera assuré d'être réacheminé jusqu'à sa destination finale et d'être indemnisé en fonction du retard total observé à sa destination finale, Bruxelles.

A ce jour, lorsque deux opérateurs distincts sont en charge de trajets différents dans un même voyage, il arrive fréquemment que le réacheminement pour le trajet manqué ne soit pas assuré, que les deux opérateurs ne reconnaissent pas l'unicité du contrat et que l'compensation soit calculée que sur le trajet retardé ou annulé et non sur le voyage total acheté.

Cette définition devrait donc mettre fin au flou juridique du règlement européen 1371 /2007 concernant le « trajet » devant être pris en compte pour le calcul de l'compensation en cas de

retard ou annulation d'un trajet avec correspondance et devrait assurer au passager le réacheminement vers sa destination finale.

2. Des règles pour les voyageurs disposant d'un abonnement

Les usagers réguliers du train subissent parfois un préjudice récurrent sur leur trajet quotidien mais souvent inférieur au seuil de compensation (60 minutes minimum de retard) prévu par le règlement européen 1371/2007. Par ailleurs, la compensation étant indexée sur le prix du billet, l'abonnement ne rentre pas dans les conditions requises pour le calcul de la compensation.

La Commission s'est donc intéressée aux voyageurs disposant d'une **carte d'abonnement**.

Le nouvel *article 17* prévoit une **compensation en cas de cumul de retard sur une période donnée**, pouvant entraîner des remboursements partiels du prix de cet abonnement.

Si le voyageur subit plusieurs retards de moins de 60 min pendant la période de son abonnement, il pourra cumuler ses retards pour prétendre à une compensation basée sur le prix de son abonnement.

Exemple : Les passagers circulant sur l'axe Metz-Luxembourg, fortement emprunté par les travailleurs frontaliers, pourraient prétendre à une compensation en cas de retards répétés de leur navette régionale.

Prévoir un régime de compensation pour les voyageurs disposant d'un abonnement en tenant compte du caractère parfois récurrent de ces retards de moins de 60 min est une avancée pour les droits des passagers ferroviaires et **pourrait inciter les compagnies ferroviaires à améliorer leurs performances de ponctualité au quotidien**.

3. La vente de billets internationaux

La Commission européenne entend favoriser la **vente de billets internationaux** (*nouvel article 10*). Les entreprises ferroviaires et vendeurs de billets sont invités à proposer autant que possible des billets directs y compris pour des voyages internationaux et même si cela doit faire intervenir plus d'une entreprise ferroviaire.

Favoriser l'achat de billets internationaux ou auprès d'autres transporteurs suit la volonté de la Commission européenne d'encourager l'interopérabilité des compagnies ferroviaires de toute l'Union européenne (ex : permettre à un passager d'acheter un billet Paris- Sofia auprès d'un seul interlocuteur même si le trajet comporte plusieurs correspondances ou compagnies ferroviaires).

Les CEC France et Allemagne regrettent cependant que l'interopérabilité s'arrête aux transporteurs ferroviaires alors qu'il est de plus en plus fréquent de rencontrer des combinaisons de mode de transport dans une seule réservation (ex : train + avion ou train+ bus).

Par ailleurs, la prise en compte des divers canaux de distribution existant (transporteurs, mais aussi **les intermédiaires de vente notamment sur internet**), devrait aussi être **l'occasion de définir clairement la responsabilité des opérateurs en cas de difficultés** dans la délivrance des billets ou en cas de litige avec le transporteur.

VI. Autres recommandations des CEC France et Allemagne

Fort de leur expérience dans le traitement des litiges liés au transport de passager, les CEC France et Allemagne proposent de profiter de la révision du règlement 1371/2007 pour encadrer certaines pratiques.

- Encadrer la vente de billets combinant des modes de transport différents

De plus en plus de transporteurs misent sur les interconnexions qui existent dans certaines villes pour proposer des trains à la place de vols ou des bus à la place de trains pour certaines portions de trajets.

Il n'est donc pas rare, lors d'un achat en ligne, de se voir proposer un Bruxelles-New York via Paris avec le trajet Bruxelles-Paris réalisé par un transporteur ferroviaire, ou un voyage vers une ville qui ne dispose pas de gare avec le dernier tronçon réalisé en bus.

Cependant, en cas de retard, d'annulation ou de rupture de connexion, chaque mode de transport est régi par un texte différent. Aucun règlement n'envisage la responsabilité des transporteurs et les droits des passagers dans le cadre de combinaisons de modes de transport, pourtant vendus par un même opérateur ou transporteur.

Il serait donc nécessaire de profiter de la révision du règlement européen 1371/2007 pour enfin encadrer les droits des passagers dans ce contexte et désigner le règlement (et le NEB compétent), qui prévaut pour l'ensemble d'un trajet, quel que soit la combinaison de transport.

Avis du Parlement européen, commission TRAN :

La Commission TRAN encourage dans son rapport les transports intermodaux (c'est-à-dire la combinaison de plusieurs modes de transport en commun dans un même trajet). Si elle prévoit d'améliorer l'accès aux informations sur ces transports et l'achat de billet, aucune disposition ne prévoit les dispositions applicables pour le calcul de la compensation en cas de litige avec des modes de transports différents dans un même trajet (ferroviaire, aérien, routier, maritime ou fluvial).

- Etendre le billet électronique à tous les trajets en train

A l'heure du numérique, les billets de certaines lignes ou trains en Europe, souvent des trajets régionaux, ne peuvent être vendus sous un format électronique.

Cela peut bloquer l'achat d'un billet depuis l'étranger ou contraindre le passager à demander l'envoi de billets à son domicile (avec le risque de ne pas les recevoir ou tardivement).

Pour favoriser l'accès aux transports ferroviaires et encourager ce mode de transport plus doux pour l'environnement, les passagers devraient pouvoir accéder à des billets électroniques ou dématérialisés pour l'ensemble de leur trajet.

- Institutionnaliser le traitement amiable des réclamations

L'effectivité des règles prévues par le règlement européen passe principalement par le traitement individuel des réclamations que ce soit par le transporteur ferroviaire ou le vendeur des billets, mais aussi par les recours amiables à disposition des passagers.

Il est ainsi nécessaire d'imposer aux compagnies ferroviaires de mettre à la disposition des passagers des outils de communication faciles à trouver et utiliser en cas de réclamation, ainsi que de fixer un délai limite de réponse. En contrepartie, un délai pourrait également être imposé au passager pour faire sa réclamation après son voyage.

Le règlement devrait également clarifier la procédure de traitement des réclamations : la saisine préalable du transporteur, l'aide et l'information apportées par les associations de consommateurs ou le réseau ECC-Net en cas de litige transfrontalier et enfin le recours à la médiation.

Une coopération des organismes de médiation, des associations de consommateurs et du réseau ECC-Net avec les autorités de contrôle de l'application des droits des passagers (NEB) devrait être également renforcée.

Avis du Parlement européen, commission TRAN :

La Commission TRAN dans son rapport du 18 octobre 2018 propose d'encadrer le processus de traitement des réclamations par les compagnies ferroviaires, vendeurs de billets et autres parties prenantes et de fixer des délais de saisine pour les consommateurs à 6 mois et de réponse pour les professionnels à 3 mois. La Commission TRAN rappelle aussi dans son rapport le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges (ADR) et son articulation avec les autorités nationales de contrôle (NEB).

Le réseau des 30 Centres Européens des Consommateurs (ECC-Net) répond aux besoins d'informations et d'assistance des consommateurs qui ont un litige transfrontalier au sein de l'Union européenne, en Islande et en Norvège. Il pourrait être un relais privilégié pour les consommateurs qui souhaitent accéder aux médiateurs ou aux autorités de contrôle (NEB) dans un autre Etat membre.

Kehl, le 12.11.2018

Contacts :

Bianca SCHULZ

Responsable du Centre Européen des
Consommateurs France
biancaschulz@cec-zev.eu

Bernd KRIEGER

Responsable du Centre Européen des
Consommateurs Allemagne
krieger@cec-zev.eu

This publication was funded by the European Union's Consumer Programme (2014-2020). The content of this publication represents the views of the author only and it is his/her sole responsibility; it cannot be considered to reflect the views of the European Commission and/or the Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency (CHAFEA) or any other body of the European Union. The European Commission and the Agency do not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.