COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.12.2021
SWD(2021) 418 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

du règlement (CE) nº 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens

{SWD(2021) 417 final}

Introduction

Le règlement (CE) nº 1107/2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens (ci-après le «règlement») complète le règlement (CE) nº 261/2004 établissant des droits en faveur de tous les passagers aériens. Il a été adopté pour donner aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite (PMR) «des possibilités de voyages aériens comparables à celles dont disposent les autres citoyens», l'objectif consistant à ce que ces personnes ne soient pas victimes de discrimination et bénéficient d'une assistance gratuite en cas de besoin afin de pouvoir accéder au transport aérien. Le règlement est applicable dans l'Espace économique européen depuis 2008. On estime qu'en 2018, le règlement a profité à quelque 9,8 millions de PMR.

Objectif et portée de l'évaluation

La présente évaluation ex post vise à établir si le règlement a atteint ses objectifs et à déterminer ses effets globaux, volontaires ou involontaires. L'évaluation se fonde sur l'analyse des données paneuropéennes publiées pour la période comprise entre 2008 et 2018, ainsi que sur les informations recueillies auprès des parties prenantes en 2020. Sa portée s'étend à la période comprise entre juin 2008 et février 2020. Par conséquent, les conclusions de l'évaluation ne tiennent pas compte de l'incidence de la COVID-19, sauf lorsque les parties prenantes ont formulé des observations spécifiques ou que les effets de la pandémie sont déjà clairs et dépourvus d'ambiguïté. Sa portée géographique englobe les 27 États membres de l'UE ainsi que le Royaume-Uni, l'Islande, la Norvège et la Suisse, dénommés collectivement l'«UE+4».

Principales conclusions

Efficacité - Analyse des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs

Toutes les parties prenantes s'accordent à reconnaître l'efficacité globale du règlement. Les principales améliorations sont les suivantes: les opérateurs ont une meilleure connaissance des besoins des PMR; l'assistance PMR est disponible pour tout passager qui en fait la demande dans tous les aéroports et auprès de toutes les compagnies aériennes d'Europe, sans frais supplémentaires pour la PMR; la prise en charge des PMR par les compagnies aériennes et les aéroports est devenue plus cohérente dans l'ensemble de l'UE; la qualité des services assurés aux PMR s'est également améliorée; et le nombre d'incidents liés à des refus d'embarquement de PMR s'est réduit.

L'efficacité du règlement a toutefois été limitée par plusieurs facteurs, à savoir: l'absence d'exigences claires en matière de formation au handicap pour le personnel en contact direct avec les passagers à mobilité réduite; le fait que les services actuels de notification préalable ne permettent pas toujours aux PMR de fournir des précisions sur l'assistance dont elles auront besoin; certaines lacunes juridiques (par exemple, l'absence de définition des notions de «chiens d'assistance reconnus», «équipement de mobilité» ou «équipement médical»); et les incidents de refus d'embarquement qui continuent de se produire. De nombreux organismes nationaux chargés de faire appliquer la législation (ONA) sont impuissants à prendre des décisions contraignantes, et les ressources affectées au suivi et au contrôle de l'application de la législation (y compris les sanctions) restent limitées.

Efficience - Coûts et avantages de l'intervention de l'UE

Le mécanisme destiné à financer la fourniture gratuite d'une assistance aux passagers à mobilité réduite qui y ont droit fonctionne de manière efficiente. Le coût de l'assistance PMR est réparti entre tous les passagers aériens. Les PMR qui demandent une assistance représentent une proportion relativement faible de l'ensemble des passagers aériens: le coût moyen de l'assistance PMR ne s'élevait qu'à 0,55 EUR par passager en 2019. Le coût moyen de l'assistance à une PMR était de 75 EUR en 2019. Les demandes d'assistance PMR sont en augmentation depuis 2008. La charge de travail et les coûts individuels des ONA sont relativement faibles: jusqu'à présent, elles ont reçu un très faible nombre de plaintes (en moyenne 14 plaintes par million de passagers à mobilité réduite). De nombreux ONA n'entreprennent pas d'activités proactives de suivi et de contrôle de l'application de la législation. Les parties prenantes qui ont participé à la consultation publique s'accordent sur le fait que les coûts occasionnés aux opérateurs et aux ONA par le règlement sont proportionnés au regard des retombées positives pour les PMR (qui ont davantage de possibilités d'utiliser le transport aérien à un coût beaucoup plus faible). Certains coûts pourraient être réduits par un recours accru à la notification préalable des demandes d'assistance et un examen plus approfondi du coût de l'assistance offerte aux PMR.

Pertinence - Les objectifs de l'intervention restent pertinents aujourd'hui

Il existe un consensus entre les parties prenantes qui ont participé à la consultation publique sur le fait que les objectifs initiaux étaient pertinents au moment de l'adoption du règlement, qu'ils le restent dans une très large mesure aujourd'hui et qu'ils correspondent globalement aux besoins actuels des passagers. Sans le règlement, les problèmes constatés à l'origine subsisteraient très probablement. Toutefois, si le règlement est largement adapté à sa finalité, un certain nombre de problèmes liés aux évolutions technologiques récentes (par exemple, le transport de batteries, les fauteuils roulants électriques) sont apparus.

Cohérence - Cohérence interne et externe de l'intervention

D'une manière générale, les dispositions du règlement sont cohérentes et concordantes entre elles. Le règlement est également cohérent avec les autres actes législatifs de l'UE traitant des droits des consommateurs et du transport aérien, même s'il existe parfois des discordances entre les différentes réglementations relatives aux droits des passagers lorsqu'il s'agit de dispositions régissant des situations identiques (par exemple, le délai de notification préalable, la responsabilité en cas de perte ou de détérioration d'équipements de mobilité) qui pourraient créer une confusion pour les passagers à mobilité réduite. Le règlement repose sur la fourniture d'une assistance aux PMR mais n'oblige pas les compagnies aériennes, les aéroports ou les États membres à rendre les infrastructures aéroportuaires et les aéronefs plus accessibles. En outre, l'acte législatif européen sur l'accessibilité n'offre qu'une faible marge de progression vers une plus grande accessibilité physique du transport aérien, bien qu'il doive garantir une plus grande accessibilité numérique. La nature modale de la législation de l'UE en matière de droits des passagers pose des difficultés aux PMR effectuant des déplacements multimodaux, étant donné que leur protection juridique risque de ne pas être assurée lorsqu'elles passent d'un mode de transport collectif à un autre.

Valeur ajoutée européenne - Valeur ajoutée supplémentaire résultant des interventions de l'UE

L'aviation étant un secteur dans lequel les services transfrontières prédominent, l'existence d'un cadre de droits européen unique et cohérent apporte une valeur ajoutée aux passagers et aux opérateurs, tandis que les compagnies aériennes et les aéroports bénéficient de conditions de concurrence équitables. Avant le règlement, il n'existait pas de règles contraignantes au niveau international ou de l'UE dans cette matière: seuls neuf États membres avaient mis en place une législation nationale pour protéger les droits des PMR voyageant par avion, sans qu'il en résulte un cadre cohérent dans toute l'Europe. En s'appuyant sur les pratiques sectorielles déjà établies dans certains États membres, le règlement a contribué à créer de meilleures conditions de déplacement pour les PMR, en leur permettant de voyager en avion avec plus d'assurance et moins de risques de discrimination. Le retrait du règlement se traduirait très probablement par un retour à des approches divergentes dans la réglementation des droits des PMR dans le transport aérien et la fourniture de services d'assistance aux PMR.