COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.12.2021
SWD(2021) 414 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

du règlement (UE) nº 1177/2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure

{SWD(2021) 413 final}

Introduction

Le règlement (UE) nº 1177/2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure (ci-après le «règlement»), qui est entré en application en 2012, visait notamment à réduire l'incidence négative des perturbations du trafic sur les utilisateurs du transport par voie d'eau et à protéger les droits des passagers utilisant des services de transport par voie d'eau (environ 225 millions de passagers en 2019, dont 99 % étaient des passagers voyageant par mer). Il a créé des obligations pour les transporteurs, les autorités portuaires, les agents de voyages, les voyagistes et les États membres et devait contribuer à créer des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs de transport par voie d'eau dans l'UE et à uniformiser les droits des passagers à l'échelle européenne. Conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation et à la récente «stratégie de mobilité durable et intelligente», une évaluation complète du règlement s'impose à présent.

Objectif et portée de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation est d'obtenir des informations sur le fonctionnement du règlement afin d'évaluer s'il a atteint ses objectifs et de déterminer ses effets globaux, volontaires ou involontaires. L'évaluation, qui a débuté en juillet 2019, repose sur la collecte et l'analyse détaillée des données paneuropéennes publiées pour la période 2012-2018, ainsi que les informations fournies par les entreprises et autres groupes concernés. La portée de l'évaluation comprend la période allant jusqu'au début de l'étude d'appui à l'évaluation, en février 2020. Les conclusions de l'évaluation ne peuvent donc pas tenir pleinement compte de l'incidence de la COVID-19, bien que les tendances claires et les avis des parties prenantes soient pris en compte. Sa portée géographique englobe les 27 États membres de l'UE, ainsi que le Royaume-Uni, l'Islande et la Norvège.

Principales conclusions

Efficacité - Analyse des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs

Le règlement a créé un cadre juridique sans précédent pour la protection des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure dans l'ensemble de l'UE. Il existe toutefois des lacunes qui nuisent à son efficacité, plusieurs dispositions du règlement n'étant pas clairement définies. En ce qui concerne les organismes nationaux chargés de l'application de la législation (ONA), les États membres ont adopté des approches différentes dans leur droit interne pour satisfaire aux exigences du règlement et, par conséquent, les ONA appliquent le règlement différemment, par exemple pour la conduite des activités de suivi et l'imposition de sanctions appropriées. D'une manière générale, les ONA reçoivent très peu de plaintes de passagers, bien que ce nombre soit en augmentation. En outre, les passagers restent imparfaitement informés de leurs droits. Pour les personnes handicapées et à mobilité réduite (PMR), l'inaccessibilité physique des infrastructures et le manque de formation du personnel à la problématique des PMR peuvent constituer un obstacle à l'utilisation du transport par voie d'eau. D'autres problèmes sont liés à la communication ou non d'informations aux passagers en cas de perturbation du voyage et

à la nature de ces informations, ainsi qu'à l'utilisation des technologies numériques, qui ne sont pas accessibles à tous les passagers. Enfin, l'efficacité du règlement est entravée par le fait qu'il ne contient pas de règles spécifiques pour les passagers voyageant avec leur voiture. Les conclusions de l'analyse souffrent du manque relatif de données sur la mise en œuvre du règlement au niveau des ONA, par exemple en ce qui concerne le nombre précis de passagers bénéficiant du règlement, le type et le nombre de plaintes adressées par les passagers aux opérateurs et la manière dont les plaintes ont été traitées.

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

En raison de la disponibilité limitée de données pertinentes, l'évaluation des coûts et des avantages du règlement s'est avérée difficile et il a fallu procéder à des estimations. Si les avis des représentants des passagers sur le caractère proportionné des coûts et des avantages étaient généralement positifs (le règlement impliquant un surcoût d'environ 0,05 EUR par passager), les points de vue des transporteurs divergeaient davantage. La charge de travail et les coûts individuels des ONA sont relativement faibles, ce qui peut s'expliquer par le très faible nombre de plaintes reçues (en moyenne une plainte par million de passagers) et le fait que les ONA n'entreprennent pas systématiquement des activités proactives de suivi et de contrôle de l'application des règles. Les retombées positives pourraient être plus importantes et plus simples pour les passagers et les transporteurs si tous les ONA agissaient de manière cohérente pour contrôler l'application de la législation, par exemple en assurant des activités de suivi similaires ou en appliquant des régimes de sanctions identiques.

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

Les objectifs initiaux du règlement restent très pertinents et correspondent globalement aux besoins actuels des passagers. Aucun changement spécifique n'a été observé sur le marché du transport par voie d'eau dans l'UE; toutefois, le recours accru aux technologies numériques et la pandémie de COVID-19 ont appelé à une information claire et rapide des passagers. La numérisation croissante a généralement amélioré la réalisation des objectifs, même si elle a pu entraîner une détérioration de la qualité du service pour les passagers qui ne peuvent pas utiliser les technologies numériques. D'une manière générale, le règlement a amélioré la qualité du service, mais il existe une marge de progression dans certains domaines. Il ressort globalement de l'évaluation que les problèmes constatés au moment de l'intervention auraient persisté en l'absence du règlement.

Cohérence - Cohérence interne et externe de l'intervention

En ce qui concerne la cohérence interne, aucun problème majeur n'a été relevé. Le règlement a été jugé cohérent sur le plan externe avec les autres actes de l'UE prévoyant des exigences de sécurité et de sûreté, la responsabilité des transporteurs en cas d'accident, la directive sur les voyages à forfait et la politique de concurrence de l'UE. Il existe toutefois des discordances mineures avec la politique des consommateurs de l'UE et une certaine incohérence entre les droits des passagers selon les modes de transport, par exemple dans les systèmes

d'indemnisation. En ce qui concerne les accords internationaux, le règlement est cohérent avec la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, les règles pertinentes de l'Organisation maritime internationale et la politique extérieure des transports de l'UE.

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

Le règlement a apporté une valeur ajoutée en instaurant un niveau cohérent de droits pour les passagers dans l'ensemble de l'UE. Auparavant, seuls quelques États membres et la Norvège possédaient une législation nationale accordant aux passagers un niveau de droits similaire à celui du règlement. Il en résulte que les passagers voyageant par voie navigable bénéficient d'une meilleure protection et d'un degré de confiance accru. Le règlement a encouragé une plus grande sensibilisation aux besoins des PMR voyageant par mer ou par voie navigable intérieure. Par conséquent, le retrait du règlement risquerait de diluer le niveau des droits garantis.