

COM(2026)233 Final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025/2026

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 09 juin 2026

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 09 juin 2026

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/782 en ce qui concerne la protection des voyageurs munis d'un billet unique

E 20666



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.5.2026
COM(2026) 233 final

2026/0114 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant le règlement (UE) 2021/782 en ce qui concerne la protection des voyageurs
munis d'un billet unique**

{SWD(2026) 233 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'Union européenne fait preuve d'un engagement de longue date en faveur d'un niveau élevé de protection des passagers dans les transports; il s'agit d'une pierre angulaire de sa politique des transports et des consommateurs. L'UE se distingue au niveau mondial par les droits complets qu'elle confère aux passagers dans tous les modes de transport, y compris dans le domaine ferroviaire. Dans le même temps, son cadre juridique s'est progressivement adapté à l'évolution des habitudes de mobilité et des attentes des passagers. Le domaine ferroviaire occupe une position particulièrement importante dans ce cadre, en raison de son rôle dans le renforcement de la connectivité et de la compétitivité, dans le soutien au marché intérieur et dans la contribution aux objectifs climatiques de l'UE. Le transport ferroviaire figure parmi les modes de transport les plus durables et est de plus en plus promu en tant que substitut au transport routier et aérien, en particulier pour les trajets longue distance et transfrontaliers. Néanmoins, l'espace ferroviaire unique européen reste incomplet, malgré des décennies d'ouverture du marché. La fluidité des voyages ferroviaires transfrontaliers continue d'être entravée par la fragmentation du marché, la persistance de structures monopolistiques et des obstacles techniques et organisationnels. Cela a un effet négatif sur l'expérience des voyageurs.

L'un des principaux problèmes que la présente proposition vise à résoudre est la protection insuffisante des voyageurs effectuant des trajets ferroviaires multiopérateurs. Dans la pratique, de nombreux voyages en train — en particulier ceux qui impliquent des trajets transfrontaliers ou de longue distance — obligent les voyageurs à utiliser les services de plusieurs entreprises ferroviaires. Même lorsque les voyageurs achètent leur voyage en une seule transaction sur une seule plateforme de réservation, le ou les billets qui en résultent ne sont souvent pas considérés comme des billets directs en application de la législation actuelle de l'UE. Par conséquent, les voyageurs qui manquent une correspondance en raison de retards ou d'annulations peuvent se retrouver sans droit à une assistance, à un réacheminement, à un remboursement ou à une indemnisation, alors qu'ils s'attendent raisonnablement à être protégés pour l'ensemble du voyage.

Bien que le règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil¹ ait renforcé les droits des voyageurs ferroviaires et introduit certaines obligations de proposer des billets directs, ces obligations restent d'une portée très limitée. Certains accords de coopération volontaire entre entreprises ferroviaires sont en place, tels que l'accord sur la poursuite du voyage (AJC)² et l'accord «Montez dans le prochain train disponible» (HOTNAT)³.

¹ Règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (refonte) (JO L 172 du 17.5.2021, p. 1).

² L'AJC est un accord volontaire entre des opérateurs ferroviaires européens qui permet aux voyageurs de poursuivre les trajets internationaux sur le prochain train disponible sans frais supplémentaires.

<https://www.cer.be/cer-eu-projects-initiatives/agreement-on-journey-continuation-ajc>.

Toutefois, ceux-ci ne fournissent que des solutions partielles et non contraignantes et n'assurent pas une protection uniforme des voyageurs dans l'ensemble de l'Union. Il en résulte une inégalité de traitement des voyageurs selon les opérateurs et les États membres concernés. Par voie de conséquence, cela sape la confiance dans le transport ferroviaire et réduit son attractivité par rapport à d'autres modes de transport, notamment le transport aérien.

Les orientations politiques pour la Commission européenne 2024-2029 contiennent un objectif clair visant à faire en sorte que les Européens puissent acheter un billet unique sur une plateforme de réservation unique et bénéficier, pour l'ensemble de leur voyage, des droits accordés aux passagers. Les consultations des parties prenantes montrent que les organisations de consommateurs et de voyageurs sont très favorables à la suppression de ces lacunes en matière de protection. Ce soutien a été exprimé dans l'appel à contributions organisé par la Commission entre juillet et septembre 2025. En revanche, les entreprises ferroviaires expriment des réserves à l'égard de l'initiative, mettant en garde contre l'augmentation des coûts des billets de train.

La proposition est donc fondée sur la nécessité de combler les lacunes existantes en matière de protection des voyageurs et d'adapter le cadre juridique aux pratiques de réservation actuelles, dans le cadre desquelles les voyages multisegments, multiopérateurs sont de plus en plus achetés dans le cadre d'une transaction unique sur une plateforme de réservation unique. La proposition prévoit que les titulaires de billets uniques pour des trajets multiopérateurs bénéficieront d'une protection (assistance, remboursement, réacheminement, indemnisation) si un retard ou l'annulation d'un service antérieur entraîne une correspondance manquée. À cette fin, la proposition introduit la notion de *billet unique* défini comme *la preuve valable, quelle que soit sa forme, d'un billet direct ou de la conclusion de deux contrats de transport ou plus pour un voyage acheté dans le cadre d'une seule transaction commerciale auprès d'une entreprise ferroviaire, d'un vendeur de billets ou d'un voyageur*.

Afin de permettre aux voyageurs d'acheter ces billets uniques, les entreprises ferroviaires, les vendeurs de billets et les voyageurs devraient être empêchés de segmenter ou de vendre sous la forme de billets distincts tout voyage qu'ils peuvent vendre sous la forme d'un billet unique. Dans le même temps, pour les voyages d'une durée supérieure à 12 heures effectués avec un billet unique, le droit à indemnisation ne devrait naître qu'en relation avec le retard affectant le trajet individuel (ou le billet direct) concerné. Cette disposition ne devrait pas s'appliquer lorsque le voyage effectué sous le billet unique implique un service de train de nuit ou lorsque le billet unique se compose d'un seul billet direct. En outre, les entreprises ferroviaires ne devraient pas être responsables à l'égard des droits prévus par le présent règlement lorsqu'un vendeur de billets ou un voyageur combine des services en un billet unique sans respecter les temps de correspondance minimaux applicables.

³ HOTNAT est un service de l'alliance Railteam permettant aux voyageurs ayant manqué leur correspondance en raison d'un retard ou d'une annulation d'emprunter le prochain train à grande vitesse disponible sans frais supplémentaires.

<https://www.railteam.eu/en/services-on-your-journey/hop-on-the-next-available-train-hotnat/>.

En règle générale, même si les entreprises ferroviaires restent responsables à l'égard des droits des voyageurs, elles peuvent confier à une autre entreprise ferroviaire, à un vendeur de billets ou à un voyageur le traitement des droits au remboursement, au réacheminement, à l'assistance et à l'indemnisation. Les voyageurs devraient être clairement informés de ce transfert de tâches avant l'achat du billet unique. Ce transfert de tâches ne devrait pas avoir d'incidence sur la responsabilité de l'entreprise ferroviaire qui les transfère.

La proposition est fondée sur la compétence de l'UE dans le domaine des transports au titre de l'article 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Elle complète les propositions de règlements sur la réservation multimodale (RMB) et sur la billetterie ferroviaire (RTR), adoptées en même temps que la présente proposition⁴. En renforçant les droits des voyageurs pour les trajets multiopérateurs, la proposition vise à:

- assurer un niveau élevé et uniforme de protection dans l'ensemble de l'Union;
- soutenir la transition vers des transports plus durables;
- contribuer à l'achèvement d'un système ferroviaire européen véritablement intégré et compétitif.

L'initiative ne s'inscrit pas dans le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT).

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

L'UE a mis en place un cadre complet et évolutif pour les droits des passagers dans tous les modes de transport, y compris le domaine ferroviaire. Dans le secteur ferroviaire, ce cadre a été principalement défini dans le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil⁵. Ce règlement a été remplacé par le règlement de refonte (UE) 2021/782, qui a renforcé et harmonisé les droits des voyageurs ferroviaires dans l'ensemble de l'Union. Parmi les améliorations introduites par le règlement (UE) 2021/782 figurent le renforcement des exigences en matière d'information, des mécanismes de contrôle d'application et de la protection des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite. En outre, il a renforcé les procédures normalisées d'indemnisation et de remboursement, notamment par l'introduction d'un formulaire commun pour ces demandes, dont l'utilisation devrait être davantage encouragée⁶.

La présente proposition est cohérente avec le cadre juridique existant et le complète. Plutôt que de remplacer les règles actuelles, elle s'appuie sur le règlement (UE) 2021/782 en comblant une lacune spécifique constatée dans son application. La lacune en question est la

⁴ COM(2026) 231 et COM(2026) 232.

⁵ Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (JO L 315 du 3.12.2007, p. 14).

⁶ Règlement d'exécution (UE) 2024/949 de la Commission du 27 mars 2024 établissant un formulaire commun pour les demandes de remboursement et d'indemnisation des voyageurs ferroviaires en cas de retards, de correspondances manquées et d'annulations de services ferroviaires conformément au règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil (JO L, 2024/949, 2.4.2024). Le formulaire commun se trouve sur le site web de la Commission et est adapté aux besoins des personnes présentant un handicap visuel: https://transport.ec.europa.eu/reimbursement-and-compensation-requests-form_en.

protection limitée accordée aux voyageurs voyageant sur des trajets multiopérateurs lorsque les billets sont achetés dans le cadre d'une transaction unique sur une plateforme de réservation unique mais ne sont pas considérés comme des billets directs. Alors que le règlement actuel encourage les entreprises ferroviaires à proposer des billets directs et impose une obligation limitée de le faire, la proposition étend la protection des voyageurs dans les situations qui ne relèvent pas des dispositions existantes.

De cette manière, la proposition renforce les objectifs du cadre réglementaire existant. Elle garantira une protection plus uniforme et plus efficace des voyageurs ferroviaires, en particulier pour les trajets transfrontaliers et de correspondance. Elle complète également les propositions connexes MTBR et RTR. Ces propositions visent à améliorer l'accès à la billetterie intégrée et aux informations sur les voyages, mais ne réglementent pas en soi les droits des voyageurs en cas de correspondance manquée.

La présente proposition est également cohérente avec la proposition de règlement omnibus en ce qui concerne le contrôle de l'application des droits des passagers dans l'Union [COM(2023) 753] et la proposition de règlement relatif aux droits des passagers dans le cadre des trajets multimodaux [COM(2023) 752]. Les trois propositions partagent l'objectif général consistant à renforcer la protection des passagers en cas de perturbations telles que des correspondances manquées entre opérateurs ou modes de transport. Elles visent toutes à garantir l'intégralité des droits à l'assistance, au réacheminement et à l'application de la législation sans lacunes.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Dans sa stratégie de mobilité durable et intelligente⁷, la Commission s'est engagée à améliorer la mise en œuvre des droits des passagers de l'UE. Il s'agit de rendre les droits plus clairs tant pour les transporteurs que pour les passagers, d'assurer une assistance adéquate et un remboursement en cas de perturbation et d'appliquer des sanctions appropriées si les règles ne sont pas correctement appliquées. La stratégie souligne également les avantages potentiels de l'extension des droits des passagers dans un cadre multimodal (voir l'action 63 de la stratégie). La présente proposition est pleinement alignée sur ces objectifs, renforçant la politique de l'UE en matière de droits des passagers et complétant les mesures législatives existantes. Elle s'aligne également sur la stratégie de l'UE en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030⁸ en veillant à ce que tous les voyageurs, y compris ceux à mobilité réduite, bénéficient d'une protection et d'une assistance fluides tout au long de leur voyage, y compris lorsque des correspondances sont manquées entre différents opérateurs ferroviaires. En outre, l'initiative soutient l'objectif du plan ferroviaire à grande vitesse de l'UE⁹ consistant à développer une connectivité ferroviaire transfrontière fiable et accessible en réduisant au minimum les perturbations dues aux correspondances manquées. Enfin, l'initiative est également conforme aux objectifs du pacte vert pour l'Europe et à la loi européenne sur le

⁷ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/disability/union-equality-strategy-rights-persons-disabilities-2021-2030_fr.

⁹ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/high-speed-rail-plan_fr.

climat¹⁰. L'intervention politique ne devrait pas causer de préjudice important à l'environnement. L'initiative contribue à la réalisation de l'objectif de développement durable (ODD) n° 13 («Lutte contre les changements climatiques»).

La présente proposition est considérée comme dépourvue de pertinence sur le plan numérique. Elle n'introduit, ne modifie ni n'affecte l'utilisation de moyens numériques, les aspects liés aux données ou la fourniture de services publics numériques. Le champ d'application de la proposition est limité à l'introduction de droits pour les voyageurs disposant de billets uniques pour des voyages multiopérateurs et ne relève donc pas de l'application du principe du «numérique par défaut».

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La base juridique à l'adoption de la législation de l'UE dans le domaine d'une politique commune des transports est l'article 91, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Elle sous-tend les règlements relatifs aux droits des passagers actuellement en vigueur.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

Les voyages en train au sein de l'UE impliquent de plus en plus de trajets transfrontaliers et longue distance effectués par plusieurs entreprises ferroviaires. De telles situations ne peuvent être traitées de manière adéquate par les seules mesures nationales, étant donné que les droits des voyageurs et les obligations des opérateurs dépassent souvent la compétence territoriale des différents États membres. Des règles nationales différentes en matière de champ d'application et de contrôle de l'application créeraient des incohérences et une insécurité juridique. En revanche, la proposition vise à garantir des niveaux équivalents de protection des voyageurs à travers l'UE. Les accords de coopération volontaire existants n'ont pas de force contraignante et n'offrent pas une couverture ni une sécurité juridique suffisamment complètes aux voyageurs. Étant donné que de nombreuses entreprises ferroviaires opèrent de plus en plus dans plusieurs États membres, la garantie de droits uniformes et la protection des voyageurs en cas de correspondances manquées ne peuvent être assurées qu'au niveau de l'Union. Une action au niveau de l'UE garantirait des droits harmonisés et opposables en matière de remboursement, de réacheminement, d'indemnisation et d'assistance pour les trajets impliquant plusieurs entreprises ferroviaires. Cela contribue au bon fonctionnement du marché intérieur, garantit l'égalité des conditions pour les opérateurs et offre aux voyageurs le même niveau de protection, quel que soit l'endroit de l'Union où ils voyagent. Des droits harmonisés rendent également le transport ferroviaire plus attrayant et soutiennent des objectifs plus larges de l'UE tels que les objectifs de la politique environnementale et de la politique des transports.

• Proportionnalité

Les choix stratégiques énoncés dans la présente proposition n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour remédier aux lacunes constatées en matière de protection des voyageurs ferroviaires, en particulier dans les cas impliquant plusieurs entreprises ferroviaires dans le cadre de l'achat d'un billet unique. Comme le montre le document de travail des services de la

¹⁰ [Règlement \(UE\) 2021/1119](#) établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique.

Commission accompagnant la présente initiative, les mesures retenues offrent un équilibre approprié entre le renforcement des droits des voyageurs et la nécessité d'éviter de faire peser des charges inutiles sur les entreprises ferroviaires, les intermédiaires et les administrations nationales. Les modifications proposées étendent les droits existants (information, remboursement, réacheminement, assistance et indemnisation) de manière ciblée afin de garantir leur application effective en cas de correspondances manquées. Ces mesures sont strictement limitées à ce qui est nécessaire pour garantir la sécurité juridique et une protection uniforme des voyageurs dans l'ensemble de l'Union. Dans le même temps, elles n'imposent pas d'obligations administratives ou financières disproportionnées aux opérateurs ou aux organismes nationaux chargés du contrôle de l'application. La proposition constitue l'instrument le plus approprié pour: i) atteindre le niveau souhaité de protection des voyageurs; ii) veiller à ce que les droits soient appliqués de manière cohérente dans les contextes transfrontaliers et multiopérateurs; et iii) soutenir le bon fonctionnement du marché intérieur. Elle est conforme au principe de proportionnalité énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE). Des explications plus détaillées sont fournies dans le document de travail des services de la Commission joint, qui démontre que les mesures choisies sont efficaces et efficientes et n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs stratégiques.

- **Choix de l'instrument**

Étant donné que la proposition concerne une révision d'un règlement existant [règlement (UE) 2021/782 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires], l'instrument choisi est également un règlement.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

Les réponses à l'appel à contributions lancé par la Commission dans le cadre de cette proposition témoignent d'un soutien résolu en faveur du renforcement des droits des voyageurs ferroviaires de l'UE, en particulier pour les trajets multiopérateurs et transfrontaliers. Dans le même temps, les réponses ont révélé des points de vue divergents sur la portée des droits des voyageurs, la répartition des responsabilités et les incidences potentielles sur le secteur ferroviaire. Les citoyens, les organisations de consommateurs et les organisations non gouvernementales (ONG) sont systématiquement favorables à l'extension des droits des voyageurs, soulignant que les voyageurs supportent actuellement la majeure partie du risque en cas de retards, d'annulations et de correspondances manquées. Ils ont également attiré l'attention sur la fragmentation des systèmes de billetterie, le manque de clarté des responsabilités et l'incohérence des pratiques en matière d'indemnisation, et nombre d'entre eux ont plaidé en faveur d'une approche des droits des voyageurs fondée sur le voyage. La proposition reflète ces points de vue en renforçant la protection accordée pour les voyages achetés dans le cadre d'une transaction unique, en clarifiant les responsabilités et en offrant une sécurité juridique aux voyageurs.

Les acteurs économiques ont exprimé des points de vue plus mitigés. Les grands opérateurs ferroviaires historiques et leurs associations soutenaient en principe le renforcement de la protection des voyageurs, mais étaient favorables à des systèmes volontaires tels que l'AJC et l'HOTNAT. Ils ont également mis en garde contre la surréglementation et ses effets négatifs sur la fourniture de services. Les nouveaux arrivants dans le secteur ferroviaire, les intermédiaires et les autres acteurs économiques étaient généralement plus favorables à

l'initiative, tout en soulignant la nécessité de prévoir des temps de correspondance minimaux réalistes et une répartition claire et viable des responsabilités. La proposition tient compte de ces considérations au moyen d'une approche ciblée visant à renforcer la protection des voyageurs tout en garantissant la faisabilité opérationnelle et la proportionnalité.

Les autorités publiques étaient largement favorables au renforcement des droits des voyageurs et à la clarification des règles relatives aux billets directs, mais leurs points de vue divergeaient quant à la portée appropriée des obligations. Elles ont également souligné la nécessité d'une cohérence avec la législation existante et d'une application effective, ce qui a contribué à l'accent mis dans la proposition sur la clarté juridique et l'application cohérente dans l'ensemble des États membres.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Deux contractants externes, Milieu Consulting et Transport & Mobility Leuven, ont contribué à l'élaboration de l'étude d'appui. L'étude et la présente proposition sont accessibles au public.

- **Analyse d'impact**

La proposition est étayée par un document de travail des services de la Commission sur les coûts et les avantages de la proposition. L'évaluation met à jour l'analyse d'impact qui accompagnait la proposition de règlement sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires¹¹ et s'appuie sur cette dernière en ce qui concerne deux points principaux. Le premier point concerne l'exigence que les voyages uniques qui sont vendus en un seul achat, dans le cadre d'un contrat de transport unique comportant plusieurs billets, soient toujours considérés comme étant effectués avec un billet direct par les entreprises ferroviaires et les vendeurs de billets. Cela confère aux voyageurs les droits prévus par le règlement (c'est-à-dire en matière d'information, d'assistance, de remboursement, de réacheminement et d'indemnisation) pour l'ensemble du voyage. Le deuxième point a trait à la mesure précisant que la possibilité d'acheter des billets directs doit être proposée chaque fois que cela est techniquement possible. Une telle possibilité ne devrait toutefois pas obliger les entreprises ferroviaires à conclure des accords entre elles, car cela porterait atteinte à leur liberté d'entreprise et à leur liberté commerciale. Étant donné que cette analyse coûts/avantages actualise une analyse d'impact antérieure, une nouvelle analyse d'impact n'était pas nécessaire.

Étant donné que les voyageurs se verront accorder des droits supplémentaires, ils sont les principaux bénéficiaires de la proposition. Ils bénéficieraient également d'économies de coûts en termes de temps et d'efforts. Les avantages totaux pour les voyageurs, exprimés en valeur actuelle sur la période 2028-2050 par rapport au scénario de référence, sont estimés à 7,78 milliards d'EUR au niveau de l'UE.

L'évaluation indique que les entreprises ferroviaires devraient supporter des coûts totaux de 2,14 milliards d'EUR en valeur actuelle sur la période 2028-2050 par rapport au scénario de référence. Cela résulterait des mesures qu'ils devraient prendre dans des domaines tels que: i) la définition de l'étendue de leur responsabilité financière; ii) la coordination des accords relatifs aux perturbations avec d'autres entreprises ferroviaires; iii) la mise à jour des processus techniques de traitement des demandes; iv) la révision des conditions et de

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0318>.

l'information des voyageurs; v) la formation du personnel de vente et d'assistance; vi) l'examen des implications juridiques et financières; vii) l'offre d'une assistance, d'un remboursement, d'un réacheminement et d'une indemnisation aux voyageurs, y compris les coûts administratifs¹² résultant de la nécessité de traiter les demandes supplémentaires des voyageurs qui manquent des correspondances au cours de voyages multiopérateurs. Qui plus est, les entreprises ferroviaires devraient bénéficier d'une augmentation de la demande de voyages en train en raison d'une confiance accrue des consommateurs. Les intermédiaires devraient faire face à certains coûts d'ajustement ponctuels (12,84 millions d'EUR) résultant d'ajustements informatiques et de révisions de contrats, mais ils bénéficieraient de volumes plus élevés de billets vendus.

Les organismes nationaux chargés du contrôle de l'application devraient supporter des coûts d'ajustement ponctuels de 0,03 million d'EUR au niveau de l'UE, liés à la compréhension des modifications, à l'évaluation des implications juridiques et à l'adaptation du traitement des plaintes. Si le nombre de plaintes peut augmenter en raison de la hausse du nombre de billets uniques, une plus grande clarté juridique simplifiera le contrôle de l'application. Dans l'ensemble, les coûts supplémentaires de mise en œuvre pour les organismes nationaux chargés du contrôle de l'application et les autres organismes de traitement des plaintes devraient rester très limités.

Globalement, l'évaluation montre que la proposition entraînerait des bénéfices nets estimés à 5,63 milliards d'EUR, exprimés en valeur actuelle sur la période 2028-2050 par rapport au scénario de référence. Le rapport coût-avantage est estimé à 3,6.

La vérification de la cohérence climatique a été effectuée. Comme le montre le document de travail des services de la Commission, la proposition est cohérente avec les objectifs environnementaux du pacte vert pour l'Europe et de la loi européenne sur le climat.

- **Droits fondamentaux**

L'article 38 de la charte des droits fondamentaux (ci-après la «charte») prévoit qu'un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union. Le renforcement des droits des voyageurs ferroviaires dans le cadre d'un trajet faisant l'objet de services multiopérateurs au sein de l'UE permettra de relever encore le niveau général de protection des consommateurs.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La Commission suivra la mise en œuvre et l'efficacité de la présente initiative. Les indicateurs de progrès comprendront le nombre de billets uniques vendus, le nombre de billets directs vendus et le nombre de plaintes et d'indemnités versées. La Commission recueillera ces informations à partir des rapports périodiques établis par les organismes nationaux chargés du contrôle de l'application au titre du règlement (UE) 2021/782.

¹² Les coûts administratifs récurrents annuels moyens pour les entreprises ferroviaires sur une période de dix ans sont estimés à 96,1 millions d'EUR par rapport au scénario de référence.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

La proposition complète le cadre réglementaire actuel relatif aux droits des voyageurs ferroviaires en apportant des modifications limitées et ciblées au règlement (UE) 2021/782.

Article 1^{er}: Modifications du règlement (UE) 2021/782

Cet article introduit la notion de «billet unique», précise le régime de protection des voyageurs pour ces billets, y compris en ce qui concerne le droit à une indemnisation pour les voyages ferroviaires de plus de 12 heures effectués avec un billet unique, et ajoute l'obligation pour les vendeurs de ces billets de respecter des temps de correspondance minimaux.

L'article 2 contient les dispositions communes du règlement en ce qui concerne l'entrée en vigueur.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2021/782 en ce qui concerne la protection des voyageurs munis d'un billet unique

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 91, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen¹³,

vu l'avis du Comité des régions¹⁴,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Assurer des droits effectifs aux voyageurs ferroviaires devrait favoriser une augmentation des voyages en train. Il s'agit d'un objectif fixé par la stratégie de mobilité durable et intelligente adoptée par la Commission en décembre 2020¹⁵.
- (2) Le règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil¹⁶ vise à garantir la protection des voyageurs lorsqu'ils circulent à l'intérieur de l'Union. Il convient que les voyageurs jouissent de droits uniformes et de niveaux élevés de protection tout au long de leur voyage. Pourtant, à l'heure actuelle, les voyageurs qui réservent un voyage auprès de plusieurs entreprises ferroviaires dans le cadre d'une seule transaction commerciale auprès d'un seul vendeur de billets ne bénéficient souvent pas d'une telle protection et se retrouvent exposés à des risques de perturbation de leur voyage et à des coûts imprévus de voyage, d'hébergement et de rafraîchissements.
- (3) Pour l'heure, il existe un nombre limité d'accords volontaires entre les entreprises ferroviaires concernées visant à faciliter la coopération dans ce domaine. De tels accords ont pour objectif d'assurer la poursuite du voyage pour les voyageurs effectuant un voyage unique à l'aide de plusieurs billets couvrant des services assurés par différentes entreprises ferroviaires. Toutefois, ces accords sont souvent non

¹³ JO C , , p. .

¹⁴ JO C , , p. .

¹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir», 9.12.2020, COM(2020) 789 final.

¹⁶ Règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (JO L 172 du 17.5.2021, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/782/oj>).

contraignants, à portée limitée et méconnus des voyageurs, ce qui entraîne des incohérences dans leur application.

- (4) Afin de remédier aux lacunes des pratiques actuelles, les droits au remboursement, au réacheminement, à l'indemnisation et à l'assistance prévus par le règlement (UE) 2021/782 devraient être étendus à tous les voyages comprenant plusieurs services ferroviaires exploités par plusieurs entreprises ferroviaires qui sont vendus dans le cadre d'un voyage unique sous la forme d'un billet unique. L'extension de ces droits à tous les voyages effectués à l'aide d'un billet unique améliorerait le bien-être des voyageurs et leur offrirait une protection complète tout au long du voyage, en particulier en cas de correspondances manquées entre des services exploités par des entreprises ferroviaires différentes.
- (5) En particulier, le droit à indemnisation devrait s'appliquer à l'ensemble du voyage effectué avec le billet unique, sauf lorsque ce dernier combine plusieurs contrats de transport et que la durée de voyage prévue sur le billet unique dépasse 12 heures, auquel cas il convient que l'indemnisation soit déterminée séparément pour chaque contrat de transport. Cette limitation est justifiée par les risques financiers qui pourraient découler des coûts d'indemnisation potentiellement significatifs pour un voyage d'une telle durée, que ce soit le montant de l'indemnisation à verser ou les frais administratifs liés à son traitement et à son versement. En revanche, cette limitation ne devrait pas s'appliquer à un billet unique correspondant à un billet direct, étant donné que les billets directs sont des contrats de transport uniques proposés soit par une seule entreprise ferroviaire, soit par plusieurs entreprises ferroviaires travaillant en coopération. Elle ne devrait pas non plus s'appliquer lorsque le voyage effectué avec un billet unique comprend un service de train de nuit, compte tenu des caractéristiques d'exploitation spécifiques de ces services, notamment leur fréquence et leur durée, qui met le voyageur dans une position particulièrement vulnérable en cas de correspondance manquée lors d'un voyage ferroviaire couvert par un billet unique comprenant des services de train de nuit, et compte tenu également de la nécessité de promouvoir les trains de nuit en tant que solution durable et fiable pour les voyages de longue distance.
- (6) Afin de garantir l'exercice effectif de ces droits, les voyageurs devraient pouvoir acheter des billets uniques. Par conséquent, il convient d'empêcher les entreprises ferroviaires, les vendeurs de billets et les voyagistes de segmenter ou de vendre, dans le cadre de transactions commerciales distinctes, tout voyage pouvant être vendu sous la forme d'un billet unique.
- (7) Il est nécessaire de tenir compte de temps de correspondance minimaux réalistes et applicables lors de la mise en vente de billets uniques afin de réduire le risque de correspondances manquées.
- (8) Les voyageurs devraient pouvoir demander facilement un remboursement et une indemnisation au titre du règlement (UE) 2021/782. Les entreprises ferroviaires sont tenues d'informer les voyageurs de leurs droits et ceux-ci ont le droit d'introduire leur demande au moyen du formulaire commun adopté au titre du règlement (UE) 2024/949 de la Commission¹⁷.

¹⁷ Règlement d'exécution (UE) 2024/949 de la Commission du 27 mars 2024 établissant un formulaire commun pour les demandes de remboursement et d'indemnisation des voyageurs ferroviaires en cas de retards, de correspondances manquées et d'annulations de services ferroviaires conformément au

- (9) Les temps de correspondance minimaux visent à limiter, au stade de la réservation, le risque de correspondances manquées et devraient donc être appliqués lorsqu'un voyageur achète, auprès d'un vendeur de billets ou d'un voyageur, un billet unique combinant des services assurés par différentes entreprises ferroviaires. Si un vendeur de billets ou un voyageur ne respecte pas cette exigence à la mise en vente d'un billet unique et que le voyageur manque une ou plusieurs correspondances au cours de son voyage, le vendeur de billets ou le voyageur devrait être responsable de la protection du voyageur et lui offrir le choix entre le remboursement des coûts de réacheminement qu'il a supportés ou le remboursement intégral du billet unique. Le vendeur de billets ou le voyageur devrait également être tenu de verser une indemnisation supplémentaire calculée sur la base du montant payé pour le billet unique. Cette responsabilité des vendeurs de billets et des voyageurs vise à assurer le respect des temps de correspondance minimaux. En outre, lorsqu'une entreprise ferroviaire vend un billet unique comprenant au moins un de ses propres services et ne respecte pas les temps de correspondance minimaux, le voyageur devrait conserver le droit de bénéficier d'une protection complète.
- (10) Les entreprises ferroviaires, les vendeurs de billets et les voyageurs devraient être encouragés à coopérer dans l'intérêt des voyageurs munis d'un billet unique. Ainsi, même s'il convient que les entreprises ferroviaires restent responsables en cas de correspondances manquées au cours d'un voyage en train effectué avec un billet unique, elles devraient avoir le droit de confier à une autre entreprise ferroviaire, à un vendeur de billets ou à un voyageur le traitement de tout droit au remboursement, au réacheminement, à l'assistance et à l'indemnisation. Les voyageurs devraient être clairement informés de ce transfert de tâches avant d'acheter un billet unique. Ce transfert de tâches ne devrait pas avoir d'incidence sur la responsabilité de l'entreprise ferroviaire qui les transfère.
- (11) Le Contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil¹⁸ et a rendu un avis le [...],

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (UE) 2021/782 est modifié comme suit:

- 1) l'article 3 est modifié comme suit:
 - a) le point 9) est remplacé par le texte suivant:

«9) "billet direct": un ou plusieurs billets représentant un contrat de transport portant sur la prestation de services ferroviaires successifs par une ou plusieurs entreprises ferroviaires;»;
 - b) le point 9 bis) suivant est inséré:

règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil (JO L, 2024/949, 2.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2024/949/oj).

¹⁸ Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

«9 bis) “billet unique”: la preuve valable, quelle que soit sa forme, d’un billet direct ou de la conclusion de deux contrats de transport ou plus pour un voyage acheté dans le cadre d’une seule transaction commerciale auprès d’une entreprise ferroviaire, d’un vendeur de billets ou d’un voyageur;»;

c) le point 20) est remplacé par le texte suivant:

«20) “correspondance manquée”: une situation dans laquelle un voyageur manque un ou plusieurs services au cours d’un voyage ferroviaire, vendu sous la forme d’un billet unique, à cause d’un retard ou de l’annulation d’un ou de plusieurs services précédents, ou du départ d’un service avant l’heure de départ prévue;»;

d) le point 23) suivant est ajouté:

e) «23) “service de train de nuit”: un service ferroviaire de transport de voyageurs dont l’exploitation est prévue principalement pendant les heures de nuit et qui utilise en tout ou en partie du matériel roulant équipé de places couchées, telles que des couchettes, des compartiments couchettes ou des cabines de couchage.»;

(2) l’article 12 est modifié comme suit:

a) le titre est remplacé par le texte suivant:

«Billets pour des voyages comprenant une ou plusieurs correspondances»;

b) au paragraphe 1, premier alinéa, la seconde phrase est supprimée;

c) les paragraphes 2 à 7 sont remplacés par le texte suivant:

«2. Pour les voyages qui incluent des services ferroviaires de transport de voyageurs à longue distance ou régionaux relevant d’un billet unique, l’entreprise ferroviaire qui assure le service dont le retard, l’annulation ou le départ anticipé entraîne une correspondance manquée avec un ou plusieurs services couverts par le même billet unique est responsable, conformément aux articles 18, 19 et 20, de toutes les perturbations associées survenant sur l’ensemble du voyage si le voyageur manque une ou plusieurs correspondances. Les entreprises ferroviaires dont les services relevant d’un billet unique sont manqués en raison d’une correspondance manquée permettent au voyageur de poursuivre son voyage sur leur service suivant, à condition que des sièges soient disponibles.

3. Lorsqu’ils proposent des billets, les entreprises ferroviaires, les vendeurs de billets et les voyageurs ne sont pas autorisés à segmenter ni à vendre, dans le cadre de transactions commerciales distinctes, des voyages pouvant être vendus sous la forme d’un billet unique.

4. Lorsqu’ils proposent des billets, les entreprises ferroviaires, les vendeurs de billets et les voyageurs respectent au moins les temps de correspondance minimaux applicables fixés conformément au règlement (UE) 2026/253 de la Commission*.

5. Lorsqu’une entreprise ferroviaire, un vendeur de billets ou un voyageur vend un billet unique pour un voyage qui ne respecte pas les temps de correspondance minimaux visés au paragraphe 4 et que le voyageur manque une ou plusieurs correspondances:

- a) l'entreprise ferroviaire n'est pas tenue pour responsable en application du paragraphe 2, sauf si elle a vendu le billet unique et si elle exploite au moins l'un des services compris dans ce billet;
 - b) le vendeur de billets ou le voyageur est tenu de verser une indemnisation équivalant à 75 % du montant total payé pour le billet unique et de proposer au voyageur de choisir entre le remboursement du montant total qu'il a payé pour le billet unique ou le remboursement des coûts nécessaires, appropriés et raisonnables qu'il a supportés pour son réacheminement.
6. L'entreprise ferroviaire responsable conformément au paragraphe 2 peut confier à une autre entreprise ferroviaire, à un vendeur de billets ou à un voyageur le traitement des droits prévus par le présent règlement, à condition que le voyageur soit informé de ce transfert de tâches avant d'acheter le billet unique. Le transfert de tâches n'a pas d'incidence sur la responsabilité de l'entreprise ferroviaire qui les transfère.
7. Les paragraphes 3 à 5 ne s'appliquent pas aux billets uniques qui ne consistent qu'en un seul billet direct.

* Règlement d'exécution (UE) 2026/253 de la Commission du 6 février 2026 relatif à la spécification technique concernant le sous-système télématique du système ferroviaire de l'Union européenne pour l'interopérabilité du partage de données dans le transport ferroviaire (STI TEL) et abrogeant les règlements (UE) n° 454/2011 (STI ATV) et (UE) n° 1305/2014 (STI ATF) (JO L, 2026/253, 10.2.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/253/oj).»;

- d)
- 3) à l'article 19, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:
- «1. Lorsque le retard n'a pas donné lieu au remboursement du coût conformément à l'article 18, le voyageur qui subit un retard entre le lieu de départ et le lieu de destination finale indiqués sur le billet ou billet unique a droit, sans perdre son droit au transport, à une indemnisation de la part de l'entreprise ferroviaire. Les indemnisations minimales pour cause de retard sont les suivantes:
- a) 25 % du prix du billet en cas de retard d'une durée comprise entre 60 et 119 minutes;
 - b) 50 % du prix du billet en cas de retard de 120 minutes ou plus.

Lorsqu'un voyageur est muni d'un billet unique pour un voyage prévu de 12 heures ou plus entre le lieu de départ et le lieu de destination finale indiqués sur le billet unique, l'indemnisation à laquelle il a droit en application du premier alinéa porte uniquement sur les contrats de transport dans le cadre desquels des retards se sont produits. Le cas échéant, les voyageurs sont informés de cette restriction avant d'acheter le billet unique.

Le deuxième alinéa ne s'applique pas aux billets uniques qui comprennent un service de train de nuit ni aux billets uniques qui ne consistent qu'en un seul billet direct.».

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
La présidente

Par le Conseil
Le président/La présidente