www.avocat-lhermitte.fr

Actualités du droit des passagers au sein de l'espace européen

Pierre-Antoine LHERMITTE[1]

Résumé. La crise de la Covid-19 a radicalement remis en cause la liberté de circuler des passagers. Avec la reprise progressive des différents modes de transport, l'objet de cet article est d'effectuer une revue d'actualités des dernières avancées en matière de protection des droits des passagers de l'UE. Paradoxalement, ces droits sont encore méconnus des usagers.

Summary. The Covid-19 crisis has radically challenged the passengers' freedom of movement. With the gradual recovery of the various modes of transport, the purpose of this article is to review the latest developments in the protection of EU passengers' rights. Ironically, these rights are still unknown to some of the users.

Mots-clés. Droit des passagers, mode de transport, retard, annulation, indemnisation

Rappelé avec force et récurrence par la Cour des comptes européennes en 2018 et en 2021[2], les passagers européens des quatre modes de transport aérien, ferroviaire, par voie d'eau, et par autobus et autocar, « *bénéficient certes de droits étendus mais peinent encore à les faire valoir* »[3].

Ces droits fondamentaux des passagers, communs à tous ces modes de transport, et au nombre de dix, sont les suivants :

- le droit à la non-discrimination dans l'accès aux transports,
- le droit à la mobilité pour les passagers handicapés et les passagers à mobilité réduite (PMR),
- le droit à l'information avant l'achat et aux différentes étapes du voyage, notamment en cas d'interruption de celui-ci,
- le droit de renoncer au voyage (**remboursement intégral du prix du billet**) lorsqu'il ne se déroule pas comme prévu,
- le droit à l'exécution du contrat de transport en cas d'interruption de celui-ci (**réacheminement et nouvelle réservation**),
- le droit à une prise en charge en cas de retard important au départ ou aux points de correspondance,
- le **droit à une indemnisation** dans certaines circonstances,
- la **responsabilité du transporteur** à l'égard des passagers et de leurs bagages,
- le droit à un système de traitement des plaintes rapide et accessible,
- le droit à la pleine application et à la mise en œuvre effective du droit de l'UE.

Ces droits sont repris et adaptés dans les règlementations sectorielles du transport aérien[4], ferroviaire[5], routier[6] et maritime[7].

Or, cette protection des droits des passagers de l'UE est une œuvre en constante évolution législative et jurisprudentielle.

En effet, le règlement (CE) nº 261/2004 qui régit les droits des passagers dans le domaine du transport aérien, fait l'objet d'une jurisprudence abondante de la Cour de justice de l'Union et des juridictions nationales.

Les autres instruments font également l'objet d'une actualisation régulière par la Commission européenne, la dernière en date concernant la refonte du droit des passagers ferroviaires.

L'occasion ainsi est d'effectuer une revue d'actualité des dernières avancées en matière de transport de passagers.

1. Le renforcement des droits des voyageurs ferroviaires ; encore et toujours cette histoire de champ d'application …

S'il est toujours recommandé de connaitre ses droits en tant que passager d'un train, force est d'observer qu'il n'est pas toujours facile de s'y retrouver tant la

[1] L'auteur est avocat en Normandie, à Saint-Lô (Manche) www.avocat-lhermitte.fr

[2] Rapport spécial n° 15/2021 intitulé «Droits des passagers aériens durant la pandémie de COVID-19: malgré les efforts de la Commission, des droits essentiels n'ont pas été protégés» Cf.https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_15/SR_passenger-rights_covid_FR.pdf

[3] Cf. Rapport spécial n°30/2018: « Les passagers de l'UE bénéficient de droits étendus mais peinent à les faire valoir » cf. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_30/SR_PASSENGER_RIGHTS_FR.pdf

[4] Règlement CE n°261/2004 du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol

[5] Règlement (UE) n° 2021/782 du 29 avr. 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires

[6] Règlement (CE) nº 181/2011 du 16 février 2011, concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar

[7] Règlement (UE) nº 1177/2010 du 24 novembre 2010, concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure

réglementation applicable à un trajet effectué au sein de l'espace européen est particulièrement illisible.

En effet, l'architecture du règlement (CE) n° 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (toujours en vigueur) est la suivante.

Il possède *a priori* un champ d'application matériel très étendu (ledit règlement s'appliquant « *à tous les voyages et services ferroviaires assurés par une ou plusieurs entreprises ferroviaires* »)

Mais, *in fine,* celui-ci est largement réduit et circonscrit par les nombreuses dérogations qu'il comporte, à savoir :

- une dérogation générale au titre des services ferroviaires intérieurs de transport de voyageurs (dite dérog. générale article 2.4)
- la dérogation au titre des services ferroviaires urbains, suburbains et régionaux de transport de voyageurs (dite dérog. article 2.5)
- la dérogation pour les services spécifiques dont une partie est effectuée en dehors de l'Union (dite dérog. article 2.6).

Par ailleurs, ces dérogations possèdent chacune un champ d'application qui leur est propre et au sein de laquelle un socle minimal de droits s'applique.

Par exemple, sur la base de ce règlement, le retard constaté lors d'un trajet effectué à bord d'un TER n'est pas indemnisé (inapplication de l'article « retard »), et ce même s'il s'agit d'un trajet international. En revanche, un passager blessé lors de ce même trajet pouvait engager la responsabilité du transporteur (application du socle minimal).

Pour autant, le nouveau règlement dite refonte[8] qui prévoit que le règlement (CE) nº 1371/2007 sera abrogé avec effet au 7 juin 2023, conserve cette architecture baroque et complexe.

Par principe, il s'applique « *dans toute l'Union aux voyages et services ferroviaires internationaux et intérieurs*[9] ».

Et si les dérogations initialement prévues par le précédent règlement sont réduites, et limitées à certaines hypothèses précises que chaque État membre sera tenu de justifier, elles subsistent néanmoins au sein de ce nouveau règlement.

Ainsi, ces dérogations concernent :

- celles octroyées conformément à l'article 2, paragraphes 4 et 6, du précédent règlement (CE) no 1371/2007 (**dérogation générale pour les services ferroviaires internes** et les services spécifiques effectués **en partie en dehors de l'UE**) jusqu'à la date à laquelle ces dérogations expirent.
- celles octroyées conformément à l'article 2, paragraphe 5, du règlement (CE) no 1371/2007 (**dérogations pour le transport urbain**) jusqu'au 7 juin 2023 ;
- les services qui sont exploités **exclusivement à des fins historiques ou touristiques**,
- les **services ferroviaires urbains, suburbains et régionaux** de transport de voyageurs, y compris d'une région ou d'une agglomération transfrontalière,
- les services **ferroviaires internationaux** de transport de voyageurs dont **une partie importante**, y compris au moins un arrêt prévu dans une gare, est **effectuée en dehors de l'Union**.

Ces dérogations certes prévues le législateur européen, posent des questions du point de vue du principe de l'égalité de traitement entre passagers ferroviaires et sur l'application uniforme du règlement.

En effet, si l'on considère un trajet international effectué entre deux États européens (membre ou non membre de l'UE), comment expliquer que le concessionnaire du lien fixe transmanche ne prévoit en cas de retard uniquement le remboursement du billet à l'exclusion de toute indemnisation [10] (liaison Calais – Folkestone) alors que le retard de plus de 30 minutes constaté sur le trajet ferroviaire entre Strasbourg et Munich sera lui indemnisé ?

Par ailleurs, seuls quatre États membres appliquent pleinement le règlement, tandis que les vingt-quatre autres ont accordé de nombreuses dérogations pour leurs services de transports ferroviaires intérieurs, urbains, suburbains ou régionaux. L'application de ces dérogations, pour être légale, n'en est pas moins préjudiciable à l'application uniforme et correcte du règlement.

De plus, et afin d'éviter que les entreprises ferroviaires ne soient contraintes de verser des indemnisations pour des dommages qu'elles n'ont pas causés ou qu'elles ne pouvaient empêcher, le règlement introduit une clause de force majeure similaire à celles observées dans les autres modes de transport.

Une entreprise ferroviaire ne sera pas tenue de verser une indemnisation si elle peut prouver que le retard, la correspondance manquée ou l'annulation a été causé directement par, ou était intrinsèquement lié à :

[8] PE et Cons. UE, règl. (UE) n° 2021/782, 29 avr. 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires

[9] Article 2§1, Ibid.

[10] Cf. CGT https://www.eurotunnelfreight.com/fr/conditions-de-transport/

« a) des circonstances exceptionnelles extérieures à l'exploitation ferroviaire, telles que des conditions météorologiques extrêmes, une catastrophe naturelle majeure ou une crise de santé publique majeure, que l'entreprise ferroviaire, bien qu'elle ait fait preuve de la diligence requise dans les circonstances de l'espèce, ne pouvait pas éviter et aux conséquences desquelles elle ne pouvait pas obvier;
b) une faute du voyageur ; ou
c) le comportement d'un tiers que l'entreprise ferroviaire, bien qu'elle ait fait preuve de la diligence requise dans les circonstances de l'espèce, ne pouvait pas éviter et aux conséquences duquel elle ne pouvait pas obvier, comme la présence de personnes sur la voie ferrée, le vol de câbles, les urgences à bord du train, les activités de maintien de l'ordre, le sabotage ou le terrorisme.

Les grèves du personnel de l'entreprise ferroviaire, les actes ou omissions d'autres entreprises exploitant la même infrastructure ferroviaire et les actes ou omissions des gestionnaires de l'infrastructure et des gares ne sont pas couverts par la dérogation visée au point c) du premier alinéa[11]»

On retiendra enfin que lesdits voyageurs se voient offrir une protection renforcée contre les correspondances manquées. Dès lors que l'opérateur ne communiquera pas, dans un délai de 100 minutes à compter du départ prévu, les options de réacheminement, les passagers concernés pourront eux-mêmes planifier un autre itinéraire avec d'autres prestataires de services de transport public par chemin de fer, autocar ou autobus, et obtenir le remboursement du nouveau billet pour *« les coûts nécessaires, appropriés et raisonnables »* qu'ils auront supportés[12].

2. L'arrêt Irish Ferries Ltd ; une première pour le passager maritime (CJUE, aff. C-570/19, 2 septembre 2021)

A l'inverse de l'abondante jurisprudence en matière de transport aérien de passagers (cf.infra), il s'agit de la première fois que la juridiction européenne procède à l'interprétation des dispositions du règlement nº 1177/2010 sur les droits des passagers voyageant par mer.

Les faits étaient les suivants ; à la suite du retard de livraison d'un navire, le transporteur a informé les passagers de l'annulation du service reliant Dublin à Cherbourg avec un préavis de plusieurs semaines. Un litige s'est noué au sujet des conditions d'indemnisation des passagers concernés par l'annulation des traversées.

Se poser notamment la question de savoir si ce règlement était applicable aux faits de l'espèce, la compagnie maritime estimant qu'il ne concernait que deux catégories de passagers, à savoir, d'une part, les passagers dont la traversée imminente est annulée ou retardée et qui se trouvent physiquement au port, et, d'autre part, les passagers qui se trouvent à bord du navire en phase de croisière.

Or, la Cour précise que le règlement doit s'interpréter de la manière suivante :

- lorsqu'un service de transport de passagers est annulé et qu'aucun service de transport de substitution sur la même liaison n'existe, le transporteur est tenu de proposer au passager, au titre du droit de ce dernier à un réacheminement dans des conditions comparables et dans les meilleurs délais vers la destination finale prévue à cette disposition, un service de transport de substitution empruntant un itinéraire différent de celui du service annulé ou un service de transport maritime couplé à d'autres modes de transport, tels qu'un transport routier ou ferroviaire ; il est tenu de prendre en charge les éventuels coûts supplémentaires supportés par le passager dans le cadre de ce réacheminement vers la destination finale ;

- lorsqu'un transporteur annule un service de transport de passagers en respectant un préavis de plusieurs semaines avant le départ initialement prévu, le passager dispose d'un droit à indemnisation lorsqu'il décide d'être réacheminé dans les meilleurs délais ou encore de reporter son voyage à une date ultérieure et qu'il parvient à la destination finale initialement prévue avec un retard supérieur aux seuils fixés à l'article 19 du même règlement ;

- en revanche, lorsqu'un passager décide d'être remboursé du prix du billet, il ne dispose pas d'un tel droit à indemnisation au titre de cet article ;

- la livraison tardive d'un navire de transport de passagers qui a entraîné l'annulation de toutes les traversées devant être opérées par ce navire dans le cadre d'une nouvelle liaison maritime ne relève pas de la notion de « circonstances extraordinaires » au sens de ce règlement.

3. Le droit des passagers aériens : une œuvre imparfaite mais en perpétuel mouvement…

Dans l'attente d'une réforme attendue des droits des passagers aériens, le règlement (CE) nº 261/2004, texte en perpétuelle évolution en témoigne le nombre de questions

[11] PE et Cons. UE, règl. (UE) n° 2021/782, 29 avr. 2021 Article 19

[12] PE et Cons. UE, règl. (UE) n° 2021/782, 29 avr. 2021, art. 18, § 3

préjudicielles pendante devant la CJUE, fait l'objet d'une jurisprudence abondante, dont voici des exemples récents.

- L'arrêt *Eurowings* du 06 octobre 2021 (C-613/20)

Dans cet arrêt, le juge européen précise qu'un mouvement de grève entamé à l'appel d'un syndicat du personnel de la filiale d'un transporteur aérien par solidarité avec celui qui a été lancé contre la société mère, qui est suivi par une catégorie du personnel de cette filiale dont la présence est nécessaire pour opérer un vol et qui se poursuit au-delà du terme initialement annoncé par le syndicat ayant appelé à la grève, ne relève pas de la notion de « circonstance extraordinaire » au sens du règlement n°261/2004.

Le juge européen, dans un précédent arrêt du 23 mars dernier avait déjà précisé qu'un mouvement de grève, entamé à l'appel d'un syndicat du personnel d'un transporteur aérien, dans le respect des conditions édictées par la législation nationale, n'est pas un « cas de force majeure » et n'exonère pas le transporteur aérien effectif de son obligation d'indemnisation en cas d'annulation de vol[13].

- L'ordonnance *TUIfly* du 06 octobre 2021 (C- 253/21)

Le juge européen fait une application de la nouvelle jurisprudence *Austrian Airlines*[14] et précise qu'un vol dérouté qui atterrit à un aéroport distinct de l'aéroport initialement prévu et qui ne dessert pas la même ville, agglomération ou région est susceptible de conférer au passager un droit à indemnisation au titre d'une annulation de vol.

En l'espèce, l'aéroport de Hanovre qui ne dessert pas la même ville, agglomération ou région que l'aéroport de Hambourg (destination initialement prévue) ne satisfait pas aux conditions d'une proximité étroite.

Cette jurisprudence doit être rapprochée d'un arrêt de la première chambre civile de la Cour de cassation concernant un vol Milan - Paris, aéroport d'Orly, finalement atterri à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, en raison de la fermeture de l'aéroport d'Orly après 23 heures 30[15].

Sur ce point, il n'est pas certain que la solution retenue par la Cour de cassation soit en pleine adéquation avec la jurisprudence de la CJUE.

- Les conclusions sous l'affaire *Airhelp* du 6 octobre 2021 (Retard de vol de réacheminement) (C-451/20)

L'affaire en cause au principal est l'occasion pour la Cour de se prononcer sur l'applicabilité du règlement nº 261/2004 à un vol au départ et à destination finale d'un pays tiers avec une correspondance dans un État membre. La Cour sera amenée à déterminer si l'indemnisation prévue par ce règlement pour deux vols ayant comme point de départ ou d'arrivée un État membre, dans le cadre de deux réservations séparées, s'étend à la liaison aérienne dans son ensemble lorsque ces deux vols sont réservés au moyen d'une réservation unique.

Pour l'avocat général, « *le champ d'application du règlement couvre des vols qui ont un certain lien de rattachement avec le territoire de l'Union, c'est-à-dire qui ont, soit pour point de départ, soit pour destination, un aéroport situé sur le territoire d'un État membre. Lorsque deux vols possèdent chacun un tel lien de rattachement, la circonstance que ces vols aient été achetés ensemble ou séparément ne devrait pas couper ce lien et entraîner une différence de traitement entre les passagers desdits vols*[16] ».

- L'ordonnance *Vueling Airlines* du 11 octobre 2021 (C-686/20)

Le juge précise que le règlement n° 261/2004 doit être interprété en ce sens qu'un passager qui voyage gratuitement en raison de son bas âge, mais qui ne dispose ni de siège attribué ni de carte d'embarquement et dont le nom ne figure pas sur les réservations effectuées par ses parents ne relève pas du champ d'application de ce règlement, et ne peut prétendre à une indemnisation pour un retard.

Notons également que la récente loi du 8 octobre 2021[17] portant adaptation au droit de l'Union européenne habilite le gouvernement à prendre, dans un délai de huit mois, une ordonnance pour renforcer la réglementation visant à lutter contre les faits commis par les passagers indisciplinés à l'intérieur d'un aéronef, notamment en renforçant les sanctions pénales et administratives.

[13] CJUE, gr. ch., 23 mars 2021, aff. C-28/20, Airhelp Ltd

[14] cf. arrêt du 22 avril 2021, Austrian Airlines, C-826/19, points 36 et 37

[15] Civ. 1re, 17 févr. 2021, F-P, n° 19-21.362

[16] Points 34 et suivants Conclusions de l'avocat général M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE sous l'affaire Affaire C-451/20 Airhelp Limited contre Austrian Airlines AG

[17] Loi n° 2021-1308, 8 oct. 2021, article 12