

PANORAMA DES RÈGLEMENTS DE PROTECTION DES DROITS DES VOYAGEURS : L'ANALYSE DE LA FNAUT



Marc DEBRINCAT, Lisa LAIK, Audrey PENIGUEL, Anne-Sophie TRCERA
du service juridique de la FNAUT.

SOMMAIRE.....	2
INTRODUCTION	3
Présentation de la FNAUT	3
Contexte	4
Objet de l'étude	7
 1. LA COMPARAISON DES RÈGLEMENTS RELATIFS A LA PROTECTION DES DROITS DES VOYAGEURS	 8
1.1 La comparaison des règlements.....	8
1.2 Les évolutions des règlements	17
 2. L'ANALYSE DES DIFFERENCES ENTRE LES RÈGLEMENTS RELATIFS AUX DROITS DES VOYAGEURS FERROVIAIRES ET AUX DROITS DES PASSAGERS AERIENS.....	 22
2.1 Le rôle de la force majeure	22
2.2 L'indemnisation des retards	25
2.3 Le mode de calcul des indemnisations	28
2.4 Les modalités d'assistance et de réacheminement	30
2.5 La surveillance des écarts d'application	35
 CONCLUSION	 39
 BIBLIOGRAPHIE.....	 39

INTRODUCTION

- **Présentation de la FNAUT**

La Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT), créée en 1978, rassemble aujourd'hui 150 associations implantées dans toutes les régions françaises et plusieurs associations ou fédérations nationales, soit au total environ 45 000 adhérents.

La FNAUT s'intéresse à tous les modes de transport, qu'il s'agisse des voyageurs ou du fret, et à tous leurs enjeux, économiques, sociaux et écologiques.

Elle agit :

- pour l'amélioration et le développement des transports collectifs urbains, régionaux, ruraux et interurbains,
- pour de meilleures conditions de déplacement des piétons, cyclistes et personnes handicapées,
- pour le développement de l'autopartage,
- pour l'amélioration de la sécurité routière,
- pour une politique intermodale des transports, respectueuse du cadre de vie quotidien, de la santé publique et de l'environnement global.

Association de consommateurs agréée par l'Etat, la FNAUT conseille et défend, individuellement et collectivement, les usagers de tous les modes de transport public. Elle les représente également auprès des Pouvoirs publics, des autorités organisatrices et des entreprises de transport.

Soucieuse de la protection de l'environnement et groupe de pression d'intérêt général, elle s'efforce d'infléchir la politique des transports en faveur d'une politique réellement durable, permettant une réduction de la consommation de pétrole et des émissions de gaz à effet de serre.

Cette politique vise une réduction du trafic automobile notamment en ville, du trafic de poids-lourds sur longue distance et du trafic aérien sur courte distance. Elle implique de faire payer aux modes les plus agressifs pour l'environnement ce qu'ils coûtent à la collectivité, afin d'enrayer leur extension et de financer les modes alternatifs. Elle a pour objectif de favoriser un aménagement équilibré du territoire afin d'enrayer l'étalement urbain et de maîtriser la demande de transport.

- **Contexte**

L'Union européenne s'est attachée à renforcer les droits fondamentaux des passagers, quel que soit le mode de transport utilisé. Elle s'est également appliquée à harmoniser ces différents droits dans tous les pays de l'Union européenne.

Afin de satisfaire cet objectif, des initiatives législatives ont vu le jour à l'échelle européenne, et on compte désormais plusieurs règlements européens relatifs aux droits des voyageurs, et notamment :

- le règlement n° 261/2004 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,
- le règlement n° 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires,
- le règlement n° 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar,
- le règlement n° 1177/2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure.

Il existe également des règlements européens plus spécialisés. En matière aérienne, on note par exemple l'existence du règlement n° 1107/2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) contribue à atteindre l'objectif fixé par les institutions de l'Union européenne en matière de droits des voyageurs en précisant, voire en complétant, les règles dégagées par les règlements européens.

Par exemple, en matière aérienne, alors que le règlement n° 261/2004 prévoit une indemnisation forfaitaire au bénéfice du voyageur en cas d'annulation de vol, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a étendu ce droit aux voyageurs ayant subi un retard de vol de plus de trois heures¹.

La Commission européenne, par l'intermédiaire d'études d'impacts des règlements européens, a également mis l'accent sur l'application inégale des règlements dans les Etats membres de l'Union européenne. Cette application inégale est dénoncée dans la mesure où les citoyens de l'Union européenne ne bénéficient pas des mêmes droits en fonction de l'Etat membre dans lequel se réalise la prestation de transport. Il se crée alors une disparité d'autant plus complexe que ces droits s'appliquent à des personnes qui peuvent voyager entre un ou plusieurs Etats membres.

Cette inégalité d'application des règlements européens résulte de nombre de facteurs, mais l'Union européenne permet en effet aux Etats membres de déroger à certaines dispositions des règlements européens, créant ainsi une réglementation à géométrie variable.

¹ CJUE – 19 novembre 2009, aff. C-402/07 et C-432/07 *Sturgeon* et CJUE – 23 octobre 2012, aff. C-581 et C-629/10 *Nelson*.

A titre d'exemple, le règlement européen n° 1371/2007, entré en vigueur en décembre 2009 en France, prévoyait l'application immédiate par les Etats membres de certains articles (9, 11, 12, 19, 20§1, 26), mais, à l'exception de ces articles, la mise en œuvre de ce règlement était optionnelle. Les Etats membres pouvaient déroger à la plupart des articles pendant une certaine période (cinq ans renouvelable une à deux fois selon les dispositions concernées).

Ainsi, en France, la loi du 8 décembre 2009², relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, a permis qu'il soit dérogé à l'article 17 du règlement qui prévoit une indemnisation relative au prix du billet en cas de retard.

Jusqu'au 4 décembre 2014, seuls les trajets internationaux étaient concernés par cet article 17, puisque la France avait fait usage de son droit à dérogation pour tous les trajets ferroviaires internes. D'après l'article 2-4 du règlement européen, cette exception peut être octroyée après l'entrée en vigueur du règlement pour une durée limitée à cinq ans, avec possibilité de renouvellement. Le règlement étant entré en vigueur le 4 décembre 2009, le délai était arrivé à expiration le 4 décembre 2014 et les Pouvoirs publics ont choisi de ne renouveler cette exception que pour les transports régionaux.

En conséquence, depuis décembre 2014, l'obligation d'indemniser les voyageurs en cas de retard pèse sur le transporteur ferroviaire, sur la base des dispositions du règlement, pour les trajets internationaux et les trajets internes à la France, à l'exception des transports régionaux.

Si les droits des passagers de tous types de transports ont été nettement améliorés par la réglementation européenne, il reste des efforts à fournir, et les institutions de l'Union européenne en sont conscientes. La Commission européenne met en place des dispositifs d'évaluation des règlements, de leur mise en œuvre, et des procédures de révision.

Les questions de la méconnaissance par les voyageurs de leurs droits et des modalités de leur mise en œuvre sont toujours prégnantes.

Les institutions de l'Union européenne sont vigilantes et consultent les parties prenantes de manière régulière dans l'objectif d'améliorer la réglementation en vigueur, de la rendre plus lisible et plus intelligible.

A titre d'exemple, lors du rapport du 14 août 2013 au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement ferroviaire, la Commission européenne a indiqué qu'elle examinerait la possibilité d'adopter à brève échéance des orientations interprétatives afin de faciliter et d'améliorer la mise en œuvre du règlement et de promouvoir les meilleures pratiques.

C'est ainsi qu'ont été publiées au Journal officiel de l'Union européenne, le 4 juillet 2015, les orientations interprétatives du règlement ferroviaire n° 1371/2007, qui sont « *destinées à aborder les questions les plus fréquemment posées par les organismes nationaux chargés de l'application, les voyageurs et leurs associations, le Parlement européen et les représentants de l'industrie* »³.

² Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

³ Orientations interprétatives relatives au règlement (CE) n°1371/2007 du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (2015/C 220/01).

La FNAUT, association agréée de consommateurs par les Pouvoirs publics, contribue à identifier les problématiques liées aux droits des voyageurs.

Le service juridique de la FNAUT est par ailleurs habilité à prendre en charge des dossiers de litiges entre voyageurs et transporteurs afin d'informer les passagers sur leurs droits, parfois difficiles à appréhender en raison de la complexité des textes de droit au niveau européen, et de les aider à les exercer.

Enfin, la FNAUT participe régulièrement aux consultations en vue de la révision des règlements relatifs à la protection des droits des voyageurs ou à la publication de lignes directrices et relatives :

- à la révision du règlement n° 261/2004 relatif aux droits des passagers aériens en janvier 2012,
- au projet de lignes directrices facilitant l'application du règlement n° 1371/2007 relatif aux droits des voyageurs ferroviaires en avril 2014,
- à la révision du règlement n° 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires⁴ entre le 9 février 2016 et le 5 mai 2016.

⁴ http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/consultations/2016-02-03-rail-rights-and-obligations_en.htm

- **Objet de l'étude**

L'objet de l'étude est l'analyse comparative par la FNAUT des règlements de protection des droits des voyageurs et des différences entre les règlements concernant le transport ferroviaire et le transport aérien.

Le plan d'étude est le suivant :

Introduction

1. la comparaison des règlements relatifs à la protection des droits des voyageurs,
2. l'analyse des différences entre les règlements relatifs aux droits des voyageurs ferroviaires et aux droits des passagers aériens.

Conclusion

Le chapitre 2 ne porte que sur les règlements relatifs aux droits des voyageurs ferroviaires et aériens.

1. LA COMPARAISON DES RÈGLEMENTS RELATIFS A LA PROTECTION DES DROITS DES VOYAGEURS

1.1 La comparaison des règlements

Le tableau qui suit compare les règlements de protection des droits des voyageurs selon les modes de transport pour ce qui concerne l'annulation, le retard, les bagages et l'information du voyageur en situation perturbée et sur ses droits.

En ce qui concerne le transport ferroviaire, la France a opté, ainsi que le permet l'article 2 paragraphe 5 du règlement n° 1371/2007, pour une dérogation permanente à l'application des dispositions optionnelles du règlement aux services urbains, suburbains et régionaux. Jusqu'au 4 décembre 2014, cette dérogation concernait l'ensemble des trajets nationaux (y compris ceux des grandes lignes). Seuls les trajets internationaux y échappaient. Les dispositions du règlement qui font l'objet de cette analyse comparative ne s'appliquaient qu'aux liaisons internationales jusqu'à cette date.

Les dispositions de l'article L. 2151-2 alinéa 1 du code des transports résultent de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et limitent l'application des seuls articles 9, 11, 12, 19, 26 et 20-1 du règlement à l'ensemble des services ferroviaires nationaux.

Ces articles sont les suivants :

- Article 9 « Disponibilité des billets, des billets directs et des réservations »,
- Article 11 « Responsabilité relative aux voyageurs et aux bagages »,
- Article 12 « Assurance »,
- Article 19 « Droit au transport »,
- Article 26 « Sécurité personnelle des voyageurs »,
- Article 20-1 « Communication d'informations aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite ».

On peut noter que l'article L. 2151-2 alinéa 3 du code des transports prévoit qu'une autorité organisatrice peut décider d'appliquer tout ou partie des dispositions facultatives du règlement.

Cette dérogation conduit donc à ce que les dispositions relatives aux annulations, aux retards, aux bagages et à l'information du voyageur en situation perturbée et sur ses droits ne concernent pas les services ferroviaires urbains et TER.

L'ensemble du règlement est donc d'application directe pour les trajets grandes lignes internes en France depuis le 4 décembre 2014. A noter que cette application directe a également des conséquences sur le régime de la responsabilité civile applicable au contrat de transport en cas d'accident.

Droits Mode de transport		Aérien règlement européen n° 261/2004 ou convention de Montréal du 28 mai 1999 (*)	Ferroviaire règlement européen n° 1371/2007	Maritime règlement européen n° 1177/ 2010	Routier règlement européen n° 181/2011 (pour les services dont la distance totale est supérieure à 250 km)
ANNULATION	Assistance en cas d'annulation. De plus, des obligations de réacheminement, limitées, pèsent également sur les opérateurs.	Oui Deux appels téléphoniques ou mails, collations, rafraîchissements, hébergement à l'hôtel.	Non	Oui Collations, rafraîchissements, sauf si l'annulation a été causée par une faute du passager. Hébergement offert (limité à 80 euros par nuit et à trois nuits maximum), sauf faute du passager ou conditions météorologiques compromettant la sécurité du navire.	Oui Pour les trajets de plus de trois heures : collations, rafraîchissements. Hébergement (limité à 80 euros par nuit et à deux nuits maximum) sauf en cas de conditions météorologiques sévères ou de catastrophes naturelles.
	<i>Analyse de l'assistance en cas d'annulation.</i>	La prise en charge prévue dans le domaine aérien est assez complète et qualitative (hébergement à l'hôtel) ; elle ne dépend pas de la cause de l'annulation. En revanche, pour le maritime et le routier, la prise en charge est limitée en temps, en coût et n'est pas ouverte dans tous les cas d'annulation. Pourquoi ne pas faire peser une obligation de prise en charge aux opérateurs ferroviaires en cas de situations de crise dans lesquelles le voyageur est en position de faiblesse ? On peut regretter que ces règlements ne prévoient pas une prise en charge semblable à l'aérien, qui permet de sécuriser les voyageurs qui sont sûrs d'être pris en charge en cas de retard ou d'annulation de vol.			

		Aérien	Ferroviaire	Maritime	Routier
ANNULATION		1 - Choix entre remboursement ou réacheminement dans les meilleurs délais ou ultérieurement. 2 – Lorsque le voyageur a été informé de l’annulation du vol moins de 14 jours avant le départ, il a également le droit (cumulatif) à une indemnisation forfaitaire de 125 à 600 euros prévue par les articles 5, 7, 8 et 9 du règlement, sauf si la compagnie prouve qu’elle a dû faire face à des “circonstances extraordinaires”.	1 - Non prévu expressément, mais le remboursement est de droit si le contrat n’est pas exécuté. 2 – Le voyageur peut demander une indemnisation de son préjudice prouvé sur le fondement du droit national (à condition qu’il ait été prévisible lors de la conclusion du contrat selon la jurisprudence de la Cour de cassation, sur la base du code civil). Le règlement renvoie aux règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages (CIV) qui prévoient, à l’article 32 (titre IV, chapitre II de l’annexe 1) : “le transporteur est responsable envers le voyageur du dommage résultant du fait qu’en raison de la suppression, du retard ou du manquement d’une correspondance, le voyage ne peut se poursuivre le même jour, ou que sa poursuite n’est pas raisonnablement exigible le même jour à cause des circonstances. Les dommages-intérêts comprennent les frais raisonnables d’hébergement ainsi que les frais occasionnés par l’avertissement des personnes attendant le voyageur.”	1 - Choix entre remboursement du billet ou réacheminement dans les mêmes conditions de confort et dans les meilleurs délais, sans supplément de prix. 2 – Non prévue par le règlement.	1 - Choix entre remboursement ou réacheminement dans les meilleurs délais et dans des conditions comparables. 2 - Si le transporteur n’offre pas ce choix, le voyageur a le droit à une indemnisation équivalente à 50% du prix du billet, en plus du remboursement du prix du billet, sauf lorsque le transporteur est exonéré (voir la partie “exonération du transporteur”). L’indemnisation doit être versée dans un délai d’un mois, et le remboursement doit être effectué dans les 14 jours.
	Indemnisation : 1 - possibilité de remboursement ou de réacheminement, 2 – indemnisation.				

		Aérien	Ferroviaire	Maritime	Routier
	<i>Analyse de l'indemnisation en cas d'annulation.</i>	Le droit au remboursement ou au réacheminement en cas d'annulation d'un trajet n'est pas uniforme : il est obligatoire pour l'aérien, le maritime et le routier, et non prévu expressément pour le train. Le droit n'est donc pas uniforme pour tous les modes de transports, et donc difficile à anticiper pour les voyageurs. Quant à l'indemnisation, elle diffère selon le mode de transport utilisé. En effet, seule l'annulation d'un vol aérien fait l'objet d'une indemnisation automatique. Les passagers aériens sont donc mieux protégés. Les droits ne sont pas harmonisés sur ce point.			
ANNULATION	Exonération du transporteur de l'indemnisation en cas d'annulation.	Oui - en cas de circonstances extraordinaires - ou lorsque le voyageur a été prévenu de l'annulation de son vol plus de 14 jours à l'avance.	Non	Sans objet (il n'y a pas d'indemnisation en cas d'annulations).	Non
RETARD	Assistance en cas de retard. De plus, des obligations de réacheminement, limitées, pèsent également sur les opérateurs.	Oui 2 appels téléphoniques ou mails, collations, rafraîchissements, hébergement à l'hôtel.	Oui Collations et rafraîchissements dans la mesure du possible. Hébergement à l'hôtel ou ailleurs.	Oui Collations, rafraîchissements, sauf si le retard a été causé par une faute du passager. Hébergement offert (limité à 80 euros par nuit, et à trois nuits maximum), sauf faute du passager ou conditions météorologiques compromettant la sécurité du navire.	Oui Pour les trajets de plus de trois heures subissant un retard supérieur à 90 minutes : collations, rafraîchissements, hébergement (limité à 80 euros par nuit et à deux nuits maximum), sauf conditions météorologiques sévères ou catastrophes naturelles.

		Aérien	Ferroviaire	Maritime	Routier
RETARD	Analyse de l'assistance en cas de retard.	La rédaction des textes des règlements influe sur la force de l'obligation. Le meilleur exemple est celui du règlement n° 1371/2007 : les obligations des entreprises ferroviaires sont nuancées par des formulations telles que “<i>en quantité raisonnable</i>”, “<i>lorsque c’est matériellement possible</i>”, “<i>un hébergement à l’hôtel ou ailleurs</i>”. De tels appauvrissements des obligations ne figurent pas dans le règlement n° 261/2004 qui prévoit des obligations à la charge des compagnies aériennes au contenu plus clair et plus fort. D’autre part, le contenu de l’obligation de prise en charge des entreprises ferroviaires est encore amoindri par le fait que le voyageur qui serait contraint d’engager des frais parce que le professionnel n’aurait pas respecté son obligation ne pourrait pas en demander le remboursement a posteriori (cf. les guidelines du règlement n° 1371/2007 communiquées par la Commission européenne).			
	Indemnisation : 1 - possibilité de remboursement ou de réacheminement, 2 – indemnisation.	Oui à partir de trois heures de retard (arrêt CJUE Sturgeon du 19/11/2009, C-402/07 et C-432/07). 1 – Choix entre remboursement ou réacheminement dans les meilleurs délais ou ultérieurement à partir de 5 heures de retard au départ. 2 - Indemnisation forfaitaire de 125 à 600 euros prévu par le règlement, selon la distance du vol parcouru sauf si la compagnie prouve qu’elle a dû faire face à des « circonstances extraordinaires ».	Oui à partir de 60 minutes de retard à l’arrivée (article 16 du règlement). 1 – Le passager a le droit de renoncer à son voyage et d’en demander le remboursement ou un réacheminement dans des conditions de transport comparables, dans les meilleurs délais ou à une date ultérieure à sa convenance, sous réserve de disponibilité de sièges. 2 – l’article 17 du règlement prévoit également que lorsque le voyageur ne demande pas le remboursement de son billet, une indemnisation lui est due : 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. (l’indemnisation peut être versée en bons voyage) INDEMNISATION DU PREJUDICE CF. ANNULATION	Oui 1 – à partir de 90 minutes de retard : remboursement ou réacheminement dans les meilleurs délais. 2 – à partir d’une heure de retard pour les traversées de moins de quatre heures, une indemnisation est due par le transporteur, de 25 à 50% du prix du billet, en fonction de la durée du retard et de la durée du trajet initial (article 19 du règlement) L’indemnisation est versée en avoir ou en argent (à la demande du passager), dans un délai d’un mois. Le passager a deux mois à compter de la date de la traversée pour en faire la demande. La preuve de l’existence de circonstances extraordinaires exonère la compagnie de l’obligation d’indemnisation.	Oui 1 – à partir de 120 minutes de retard AU DEPART : remboursement ou réacheminement dans les meilleurs délais et dans des conditions comparables. 2 - Si le transporteur n’offre pas ce choix, le voyageur a le droit à une indemnisation équivalente à 50% du prix du billet, en plus du remboursement du prix du billet, sauf lorsque le transporteur est exonéré (voir la partie “exonération du transporteur”). L’indemnisation doit être versée dans un délai d’un mois, et le remboursement doit être effectué dans les 14 jours.

		Aérien	Ferroviaire	Maritime	Routier
RETARD	<i>Analyse de l'indemnisation en cas de retard.</i>	Concernant le choix entre le remboursement du billet et le réacheminement, c'est un point pour lequel les règles sont uniformes dans les différents modes de transport, à partir d'une durée de retard minimale, qui diffère selon le mode de transport. Les montants des indemnisations sont prévus forfaitairement pour les retards en avion, alors qu'ils dépendent du montant du prix du billet pour les voyages en train ou en bateau. Une indemnisation forfaitaire permet la même indemnisation pour tous les voyageurs qui subissent la même situation préjudiciable, alors que les systèmes proportionnels au coût du billet contribuent à une meilleure indemnisation à ceux qui ont payé leur billet plus cher. Par ailleurs, le montant des indemnisations dans les domaines ferroviaire et maritime atteint un maximum de 50% du prix du billet, ce qui correspond à une indemnisation assez faible.			
	Exonération du transporteur de l'indemnisation en cas de retard.	Oui En cas de circonstances extraordinaires.	Non Arrêt CJUE du 29/09/2013, affaire C-509/11, ÖBB⁵-Personenverkehr AG.	Oui - en cas de conditions météorologiques compromettant l'exploitation du navire en sécurité, - en cas de circonstances extraordinaires.	Non (mais l'indemnisation concerne le retard au départ).
	<i>Analyse de l'exonération du transporteur de l'indemnisation en cas de retard.</i>	Le professionnel peut être exonéré de son obligation d'indemnisation pour les voyages en avion (si circonstances extraordinaires) et pour les voyages en bateau (circonstances extraordinaires ou conditions météorologiques défavorables). En revanche, les entreprises ferroviaires ne peuvent s'exonérer de leur obligation d'indemnisation en cas de retard. Sous une apparence favorable aux voyageurs, la décision ÖBB est en réalité à double tranchant : elle sème la confusion dans la compréhension des différents droits à indemnisation, en étant en opposition aux règles des autres modes de transport et au droit commun de la responsabilité. Il serait préférable de prévoir un système unique d'exonération, fonctionnant sur les mêmes règles de base et sur des définitions communes des circonstances exonératoires. La situation du mode routier est spécifique puisqu'il est dépendant de facteurs extérieurs : l'indemnisation du retard concerne le retard au départ.			

⁵ Österreichische Bundesbahnen

	Aérien	Ferroviaire	Maritime	Routier
BAGAGES (perte, retard de livraison, détérioration)	Le règlement européen ne comporte pas de disposition concernant les litiges relatifs aux bagages et leurs indemnisations. La convention de Montréal s'applique dans la majorité des cas. Elle prévoit un plafond d'indemnisation à hauteur de 1131 Droits de Tirage Spéciaux (environ 1400 euros) par passager. Il revient à la charge du passager d'apporter la preuve de son préjudice (par exemple la valeur des affaires contenues dans le bagage perdu), par tous moyens.	Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages (CIV), articles 41 à 43. En cas de perte ou avarie de bagage enregistré, si le montant du dommage est prouvé, une indemnité égale à ce montant doit être versée au voyageur, (avec un maximum de 80 unités de compte par kg manquant ou 1 200 unités par colis). Si le montant du dommage n'est pas prouvé, une indemnité forfaitaire de 20 unités de compte par kg manquant ou de 300 unités de compte par colis. Le mode d'indemnisation, par kg manquant ou par colis, est déterminé dans les conditions générales de transport. Une indemnité est également prévue en cas de retard de livraison selon le montant prouvé, avec un maximum de 0,80 unités de compte par kg ou 14 unités par 24 heures de retard, ou, sans preuves, un montant forfaitaire de 0,14 unité par kg ou 2,80 unités, par 24 heures.	Les bagages restent toujours sous la responsabilité du voyageur et ne sont pas confiés au transporteur.	En cas de perte ou détérioration de bagages dus à des accidents résultant de l'utilisation d'un autobus ou autocar, les passagers ont droit à une indemnisation, en application du droit national. Cependant, le montant maximum de l'indemnisation, fixé par le droit national, ne peut être inférieur à 1200 euros par bagage.

	Aérien	Ferroviaire	Maritime	Routier
INFORMATION DU VOYAGEUR (en situation perturbée et sur ses droits)	L'article 14 du règlement prévoit une obligation d'informer les passagers de leurs droits : affichage lisible en zone d'embarquement, remise d'une notice écrite et des coordonnées de la Direction Générale de l'Aviation Civile à tous les passagers subissant un retard de plus de deux heures, un refus d'embarquement ou une annulation.	Le règlement 1371/2007 (article 18) prévoit que le transporteur ou le gestionnaire des gares tient les voyageurs informés de la situation ainsi que des heures de départ et d'arrivée prévues, dès que ces informations sont disponibles. L'article 29 prévoit que le transporteur, le gestionnaire de gare ou l'agent de voyage ont une obligation d'information des passagers sur leurs droits.	L'article 16 du règlement prévoit qu'en cas d'annulation ou de départ retardé, les passagers sont informés dans les plus brefs délais et au plus tard 30 minutes minimum avant l'heure de départ prévue. Une information sur correspondances disponibles doit être donnée si une correspondance est manquée.	L'article 20 du règlement droit à l'information sur la situation en cas d'annulation ou de départ retardé d'un service régulier, au plus tard 30 minutes après l'heure de départ prévue, information sur correspondances disponibles si une correspondance est manquée. L'article 25 prévoit que le transporteur et l'entité gestionnaire de station ont une obligation d'information des passagers sur leurs droits.

* **La convention de Montréal** a été signée à Montréal, le 28 mai 1999 et est entrée en vigueur le 28 juin 2004 en France. Elle a pour objet l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international. Cette convention a été reprise dans le règlement n° 889/2002, la rendant applicable à tous les litiges concernant une compagnie aérienne européenne. Elle s'applique également aux vols arrivant et partant d'un pays signataire de la convention quelle que soit la compagnie.

La liste des pays signataires de la convention de Montréal est disponible sur le lien suivant :
http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl99_FR.pdf

La convention de Varsovie, moins utilisée dans la pratique, a été signée à Varsovie en 1929. Elle fixe le régime applicable en matière de responsabilité civile des transporteurs aériens à l'égard de certains dommages spécifiques.

La liste des pays signataires de la convention de Varsovie est disponible sur le lien suivant :
[http://www.icao.int/secretariat/legal/List of Parties/WC-HP_FR.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/WC-HP_FR.pdf)

Ces deux conventions prévoient la responsabilité du transporteur en cas de retard de vol, accidents de personnes et litiges relatifs aux bagages (perte, retard, avarie).

En cas de vols secs achetés en agence de voyage, les règlements européens ne sont pas opposables à l'agence, mais seulement à la compagnie aérienne. En revanche en cas de voyage à forfait, l'agence est responsable de plein droit vis-à-vis de son client voyageur (cf. article L. 211-16 du code du tourisme). Elle se voit donc appliquer indirectement les règlements européens mais elle dispose d'une action récursoire contre le responsable.

A titre d'information, la Cour de cassation (Cour de cassation, 1ère civ, 25 mars 2013, 13-24431) a décidé que pour appliquer aux agences de voyages le règlement n° 261/2004 en cas de voyage à forfait (responsabilité de plein droit), il faut que les juges du fond fondent leur décision à la fois sur le texte du règlement et sur les dispositions du code du tourisme (article L. 211-16 et suivants). Il s'agit d'un arrêt portant exclusivement sur les exigences de forme de la décision. Or, en pratique, les voyageurs sont confrontés à une interprétation détournée de cet arrêt par les agences de voyage, qui l'invoquent pour s'exonérer totalement de l'application du règlement n° 261/2004.

1.2 Les évolutions des règlements

La procédure de révision d'un règlement européen révèle une véritable collaboration entre les différentes institutions de l'Union, la Commission européenne ayant un rôle majeur en la matière.

Le règlement n° 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, adopté en 2007 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, a permis aux voyageurs ferroviaires de bénéficier de droits élémentaires, communs à tous les citoyens de l'Union européenne (UE), lors de leurs voyages dans l'UE.

L'objectif de ce règlement était alors clairement indiqué : *“Dans le cadre de la politique commune des transports, il importe de sauvegarder les droits des voyageurs ferroviaires et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services ferroviaires de voyageurs afin d'aider à accroître la part du transport ferroviaire par rapport aux autres modes de transport.”*

Afin de mener à bien cet objectif, les institutions de l'UE ont effectué et effectuent encore des **bilans et évaluations** destinés, d'une part, à dresser un bilan de l'application du règlement et, d'autre part, à définir les axes d'amélioration du règlement, notamment concernant les divergences d'application de celui-ci dans les Etats membres de l'Union européenne.

Ainsi, concernant le règlement précité, différents documents ont été élaborés :

- en 2012, la Commission européenne a effectué une évaluation de l'application du règlement n° 1371/2007 ;
- en 2013, cette même institution a dressé un rapport au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne, dans lequel elle identifiait les domaines où les droits des passagers ferroviaires pouvaient être améliorés et renforcés ;
- en 2015, une évaluation d'impact a été réalisée par la Commission européenne pour identifier les options afin de renforcer davantage les droits des voyageurs ferroviaires dans l'UE et ainsi évaluer la nécessité d'une action de l'UE en évaluant les éventuels impacts économiques, sociaux et environnementaux d'une telle action ;
- le 4 juillet 2015, la Commission a publié des orientations interprétatives relatives au règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

Cette dernière évaluation ne préjuge en rien des suites qui seront données au règlement, c'est-à-dire qu'elle peut ne pas être suivie d'une révision, mais il s'agit simplement de dresser un état des lieux de l'application du règlement huit ans après son adoption.

Il est à noter que si la Commission européenne donne une suite à cette évaluation d'impact, son initiative ne sera pas forcément législative : livres blancs / plans d'action / programmes financiers / directives de négociation pour des accords internationaux, etc.

Afin de recueillir l'avis des parties prenantes sur la pertinence d'un projet de révision, et sur ses motifs, la Commission a lancé **une consultation publique**, qui a été disponible sur le site internet de la Commission européenne du 5 février 2016 au 5 mai 2016⁶.

Ainsi, si la procédure de révision d'un règlement est sensiblement la même que la procédure d'élaboration d'un règlement (la Commission européenne présente une proposition de révision au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen, qui choisissent ensuite d'adopter ou non cette révision), elle est tout de même précédée de nombre de documents visant à dresser un constat de la situation actuelle et à assurer une veille sur l'application du règlement et ses axes d'évolution, de perfectionnement.

L'état des lieux des projets de révision des règlements relatifs à la protection des droits des voyageurs est le suivant :

	Evaluation d'impact	Consultation publique	Révision(s) du règlement
Règlement n° 261/2004 (aérien)	Oui http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0062&from=EN	Oui du 19 décembre 2011 au 11 mars 2012	Non simple proposition de révision en date du 13 mars 2013
Règlement n° 1371/2007 (ferroviaire)	Oui http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_move_006_revision_regulation1371-2007_rail_passengers_rights_and_obligations_en.pdf	Oui du 5 février 2016 au 5 mai 2016	Non
Règlement n° 181/2011 (transport par autobus et autocar)	Non ⁷	Non	Non
Règlement n° 1177/2010 (maritime)	Non	Non	Non

⁶ <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/consultations/2016-02-03-rail-rights-and-obligations%5Fen.htm>

⁷ A noter la publication d'un rapport sur l'application du règlement (UE) n° 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar : <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-619-FR-F1-1.PDF>

Les évolutions envisagées sont les suivantes :

- **par les lignes directrices pour le règlement ferroviaire**

En juillet 2015, la Commission européenne a émis une communication lui permettant de développer les orientations interprétatives relatives au règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

Ces orientations interprétatives ont pour objectif de *“faciliter et améliorer la mise en oeuvre du règlement et promouvoir les meilleures pratiques”*. Ainsi, ce document identifie des problèmes liés au règlement précité et vient préciser certaines notions.

On retiendra notamment que le document met l’accent sur **l’information des voyageurs**, qui devrait être améliorée, afin qu’ils puissent bénéficier d’une information en temps réel sur les retards et les correspondances principales, quelle que soit l’entreprise ferroviaire.

De même, les informations devraient être adéquates et transmises de telle manière que les voyageurs **aient connaissance de leurs droits et obligations liés au contrat de transport** dès la conclusion de celui-ci.

La communication laisse également entendre que **la conception de la force majeure est susceptible d’évoluer**. En effet, si, pour l’instant, la compensation forfaitaire est due au voyageur dès lors qu’un service n’a pas été exécuté conformément au contrat de transport, une réflexion a été lancée afin d’examiner la possibilité de traiter le secteur ferroviaire de la même manière que les autres modes de transport, c’est-à-dire qu’il s’agirait de ne pas imposer d’indemnisation à l’entreprise ferroviaire en cas d’événement imprévisible et inévitable.

Cela constituerait là une évolution majeure, en totale dissonance avec la position de la Cour de justice de l’Union européenne dans son arrêt du 26 septembre 2013 (affaire C- 509/11).

- **par le projet de révision pour le règlement aérien**

Le 13 mars 2013, la Commission européenne a présenté un ensemble de mesures afin de renforcer les droits des passagers aériens, notamment en ce qui concerne l’information, la prise en charge et le réacheminement en cas de retard ou d’annulation de vol.

Les propositions visent à modifier deux règlements : le règlement 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 de vol, et le règlement n° 2027/97 du 9 octobre 1997 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d’accident.

Le nouveau dispositif proposé, qui s'appliquerait aux compagnies aériennes européennes, quel que soit le pays de destination et/ou de départ des vols concernés, ainsi qu'à toutes les compagnies desservant l'Union européenne, a pour objectif de clarifier les dispositions antérieures jugées imprécises, d'accorder des nouveaux droits aux passagers et d'améliorer la procédure de traitement des plaintes et des sanctions des compagnies en cas de manquement aux droits des passagers, tout en augmentant la protection des transporteurs grâce à des limitations financières.

Le projet de révision du règlement n° 261/2004 comprend des évolutions notables, destinées à résoudre des problématiques identifiées lors de l'étude d'impact du règlement, parmi lesquelles on peut trouver les propositions suivantes qui devraient permettre la clarification de certaines notions clés du règlement, qui laissaient place à une incertitude d'interprétation.

Désormais, les **circonstances extraordinaires** seraient définies conformément à la définition qui en était donnée par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire Wallentin-Hermann (CJUE, 22 décembre 2008, aff. C-549/07). Le projet de révision dresse également, à titre d'illustration, une liste non exhaustive de circonstances à considérer comme extraordinaires et comme non extraordinaires.

Le **droit à indemnisation** en cas de retard important serait consacré. Jusqu'à maintenant il n'est prévu que par la jurisprudence de la CJUE. A ce jour, le seuil de déclenchement du retard donnant droit à une indemnisation serait cependant modifié :

- il passerait de trois à cinq heures pour l'ensemble des trajets aériens effectués au sein de l'Union européenne ;
- il dépendrait de la distance pour les trajets aériens effectués en provenance ou à destination des Etats tiers à l'UE.

Le voyageur aurait droit à une indemnisation en cas de correspondance manquée, dans certaines circonstances et à condition que les vols en correspondance fassent partie d'un contrat de transport unique.

Le **droit à l'information** des passagers serait développé. En effet, si le règlement n° 261/2004 oblige les transporteurs aériens à informer les passagers de leurs droits, il ne donne toutefois aucune précision sur la nature de cette information. La proposition de révision introduit ainsi une obligation explicite pour les transporteurs aériens de tenir les passagers informés de la situation relative au retard ou à l'annulation d'un vol, dans les plus brefs délais, et au plus tard trente minutes après l'heure de départ prévue.

Les **compétences et la surveillance des Organismes Nationaux d'Application (ONA)** prévus par le règlement seraient développées. Par exemple, les ONA devraient jouer un rôle plus actif en matière de prévention ; leur mission serait alors non seulement réagir aux plaintes des voyageurs mais également d'assurer un suivi constant des politiques des transporteurs aériens.

Au delà du fait d'apporter des précisions sur des éléments déjà existants dans le règlement n° 261/2004, la proposition de révision introduit **de nouveaux droits** au bénéfice du passager aérien.

Il serait ainsi possible de corriger une faute d'orthographe présente dans le nom du passager aérien, jusqu'à 48 heures avant le départ. Cela constitue une avancée notable dans la mesure où nombre de litiges ont vu le jour du fait de l'impossibilité de modifier le nom de famille une fois la réservation effectuée. A ce jour ce n'est pas évoqué dans l'évolution du règlement ferroviaire.

La pratique du cross-ticketing serait limitée : un passager titulaire d'un billet d'avion aller-retour ne pourrait être refusé à l'embarquement du vol retour s'il n'a pas utilisé le vol aller du même billet. En revanche, les compagnies aériennes auraient toujours le droit d'appliquer des règles particulières concernant l'utilisation séquentielle des vols au cours d'un même trajet (vol aller par exemple). Ici également, la limitation de cette pratique correspond à une attente de nombre de passagers aériens qui, faute d'avoir pu honorer leur vol aller, n'ont pas pu prendre leur vol retour.

Cependant, ces dispositions ne sont pas encore définitives et peuvent encore faire l'objet de modifications avant l'adoption d'un texte définitif.

- **par le rapport sur l'application du règlement droit des passagers par autocar**

Le rapport sur l'application du règlement (UE) n° 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus précise que la Commission considère qu'à ce stade la modification du règlement ne se justifie pas (point 5. Conclusions et prochaines étapes). Toutefois, elle indique qu'elle envisage de publier des orientations interprétatives générales afin de préciser la portée de certaines dispositions et/ou des documents de bonnes pratiques sur des questions spécifiques.

2. L'ANALYSE DES DIFFERENCES ENTRE LES RÈGLEMENTS RELATIFS AUX DROITS DES VOYAGEURS FERROVIAIRES ET AUX DROITS DES PASSAGERS AÉRIENS

Les différences entre le règlement relatif aux droits des voyageurs ferroviaires et celui relatif aux droits des passagers aériens sont importantes, notamment sur les questions essentielles du rôle de la force majeure, de l'indemnisation des retards, du mode de calcul des dédommagements, des modalités d'assistance et de réacheminement et de surveillance des écarts d'application.

Ces différences tiennent, notamment, aux spécificités des modes et à l'époque d'élaboration des règlements.

2.1. Le rôle de la force majeure

2.1.1. En matière aérienne

L'article 5 §3 du règlement CE n° 261/2004 du 11 février 2004 sur les droits des passagers aériens prévoit que seule une « circonstance extraordinaire » permet d'exonérer le transporteur aérien de son obligation d'indemnisation des passagers en cas d'annulation ou de retard important d'un vol :

« 3. Un transporteur aérien effectif n'est pas tenu de verser l'indemnisation prévue à l'article 7 s'il est en mesure de prouver que l'annulation est due à des circonstances extraordinaires qui n'auraient pas pu être évitées même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises. »

Selon cette disposition, la charge de la preuve de l'existence de cette circonstance extraordinaire pèse sur la compagnie aérienne. Elle ne peut être déchargée de l'obligation de verser l'indemnisation que dans le cas où elle peut rapporter la preuve effective de cette circonstance.

Une jurisprudence interprétative a précisé le sens qu'il fallait donner à la notion de « circonstance extraordinaire ». Un événement tel que la fermeture d'une partie de l'espace aérien européen à la suite de l'éruption du volcan islandais Eyjafjallajökull constitue, par exemple, une circonstance extraordinaire (CJUE, 31 janvier 2013, *Mc Donagh c/ Ryanair Ltd*, aff. C-12/11), mais pas, en revanche, le choc entre un avion et un escalier mobile d'embarquement (CJUE, 14 novembre 2014, ord., aff. C-394/14, *Siewert (Mme) c/ Condor Flugdienst GmbH (Sté)*), ou encore, à titre de principe, un problème technique entraînant une perte de moteur (Civ 1^{ère}, 19 mars 2014, n° 12-20.917).

Concernant les problèmes techniques, la position de la Cour de Justice de l'Union Européenne est favorable au voyageur, elle considère depuis un arrêt du 22 décembre 2008 qu' *« un problème technique survenu à un aéronef ne peut être considéré comme une circonstance extraordinaire, sauf si ce problème découle d'événements qui, par leur nature ou leur origine, ne sont pas inhérents à l'exercice normal de l'activité de la compagnie aérienne concernée et échappent à sa maîtrise effective »*.

Un arrêt de la CJUE du 17 septembre 2015 (aff. C-257/14, Corina van der Lans c/ Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV) s'inscrit dans le droit fil de cette jurisprudence restrictive à l'égard du transporteur et favorable au voyageur.

En effet, dans cet arrêt, il a été jugé qu'un problème technique qui est survenu inopinément, qui n'est pas imputable à un entretien défectueux et qui n'a pas non plus été décelé lors d'un entretien régulier, ne relève pas de la notion de « circonstances extraordinaires », au sens de l'article 5 §3, du règlement n° 261/2004. Le problème technique en l'espèce consistait en une panne de moteur de l'appareil, due à la défectuosité de certaines de ses pièces, lesquelles n'ont pas dépassé leur durée de vie moyenne et pour lesquels le fabricant n'a pas donné d'indications concernant des vices pouvant survenir dans le cas où elles atteindraient une certaine durée de vie.

Par ailleurs, la Cour est venue préciser dans ce même arrêt que le transporteur qui a indemnisé le passager à la suite du retard, conserve la faculté de demander réparation à toute personne ayant causé le retard, tel le fabricant de certaines pièces défectueuses.

2.1.2. En matière ferroviaire

L'appréciation de la force majeure dans le cadre du transport ferroviaire est beaucoup plus sévère pour le transporteur qu'en matière aérienne.

L'article 17 du règlement n° 1371/2007 garantit aux voyageurs le versement d'une indemnité proportionnelle au prix du billet dès lors que le train accuse plus de soixante minutes de retard à la destination finale indiquée sur le titre de transport.

Cet article 17 ne prévoit aucune possibilité d'exonération du transport ferroviaire en ce qui concerne l'indemnité relative au prix du billet.

Il ne peut être dérogé à l'article 17 conformément à l'article 6 du même règlement, qui dispose de manière générale que :

« Exclusion des exonérations et stipulations de limitations

1. Les obligations envers les voyageurs résultant du présent règlement ne peuvent pas faire l'objet d'une limitation ou d'une exonération, notamment par une dérogation ou une clause restrictive figurant dans le contrat de transport.

2. Les entreprises ferroviaires peuvent offrir des conditions contractuelles plus favorables au voyageur que celles fixées dans le présent règlement. »

Seules les exclusions prévues par le premier paragraphe de l'article 17 peuvent être mises en œuvre.

La Cour de justice de l'Union européenne a alors été amenée à interpréter les dispositions du règlement n° 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires concernant le retard. Ainsi, dans l'arrêt ÖBB du 26 septembre 2013⁸, la CJUE a apporté une précision supplémentaire concernant les **causes susceptibles d'exonérer le transporteur ferroviaire de son obligation d'indemnisation**. Elle a ainsi affirmé qu'une entreprise ferroviaire ne peut s'exonérer de son obligation d'indemnisation pour cause de retard (due au titre de l'article 17 du règlement) lorsque ce retard est imputable à un cas de force majeure.

En l'espèce, une compagnie de transport ferroviaire avait refusé de verser cette indemnité au motif que le retard était dû à un cas de force majeure. Elle arguait que cela l'exonérait de sa responsabilité, et, donc, de son obligation de verser l'indemnité.

Pourtant, la Cour a rejeté cette argumentation. Elle a **différencié** l'indemnisation, prévue par le règlement, calculée sur la base du prix du billet, et la réparation des dommages dus au retard, qui relève des principes généraux de la responsabilité contractuelle. Le transporteur ne peut jamais s'exonérer du paiement de l'indemnité. En revanche, il peut échapper à sa responsabilité contractuelle concernant les préjudices consécutifs au retard, s'il prouve que ce dernier est dû à un cas de force majeure. Cette jurisprudence est favorable au voyageur.

La Cour de justice de l'Union européenne s'est fondée sur l'article 6 du règlement n° 1371/2007 précité pour écarter le droit à indemnisation même en cas de force majeure.

Pour les voyageurs de la SNCF, la « Garantie Ponctualité », de nature commerciale, prévoit une indemnisation dès 30 minutes de retard ainsi que des montants de dédommagements plus importants (pour les retards de plus de trois heures). Elle est, sur ces deux plans, plus favorable au voyageur que le règlement. Toutefois elle ne s'applique que dans les cas où le retard est imputable à la SNCF, les dispositions du règlement concernant, elles, à toutes les situations.

Les modes de transports ne bénéficient pas d'un traitement égal face à la force majeure. Alors que dans le domaine aérien, la force majeure (les « circonstances extraordinaires ») permet d'exonérer le transporteur aérien de sa responsabilité en ce qui concerne le versement de l'indemnité, il n'en est pas de même dans le transport ferroviaire puisque la Cour de justice de l'Union européenne estime que les voyageurs ont droit au remboursement partiel du prix de leur billet de train en cas de retard de plus d'une heure, et ce même si le retard est dû à un cas de force majeure.

La Communauté européenne du rail (CER) et le Comité international de transport ferroviaire (CIT) avaient d'ailleurs dénoncé, dès la publication de l'arrêt ÖBB, une violation du principe de concurrence équitable entre les modes de transport. Comme nous l'avons vu précédemment, la Commission européenne a lancé une réflexion sur le sujet, afin d'intégrer, à une échéance de temps qui n'est pas précisée, la prise en compte des effets de la force majeure dans le transport ferroviaire.

L'harmonisation de rôle de la force majeure pour les deux règlements aurait aussi pour effet de clarifier les droits des voyageurs et d'en faciliter la compréhension par les voyageurs.

⁸ Affaire n° C-509/11 - ÖBB-Personenverkehr.

☛ Dans un souci de cohérence, la FNAUT souhaite, comme c’est le cas pour le règlement relatif au transport aérien, que la force majeure soit une cause d’exemption de l’obligation d’indemnisation prévue par le règlement en cas de retard dans le transport ferroviaire.

2.2. L’indemnisation des retards

2.2.1 En matière aérienne

La protection des intérêts des passagers en cas de retard du transporteur aérien est assurée par l’application combinée des conventions internationales (convention de Montréal ou convention de Varsovie) et du règlement européen n° 261/2004 du 11 février 2004, ces textes étant complémentaires (CJCE, 10 janvier 2006, aff. C-344/04, CJUE, 23 octobre 2012, aff. C-581/10, Civ 1^{ère}, 2 avril 2014, n° 13-16.038).

Si le règlement européen n° 261/2004 prévoit une indemnisation forfaitaire des passagers en cas d’annulation de vol, il ne prévoit en revanche pas une telle indemnisation pour les retards de vol.

C’est la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne qui a étendu les dispositions relatives aux cas d’annulation de vol aux passagers aériens ayant subi un retard de plus de trois heures.

En effet, depuis la décision de la Cour de justice de l’Union européenne du 19 novembre 2009 (aff. C-402/07 et C-432/07 *Sturgeon*) les passagers ayant subi un retard au moins égal à trois heures sont assimilés aux passagers d’un vol annulé :

“Les articles 5, 6 et 7 du règlement n° 261/2004 doivent être interprétés en ce sens que les passagers de vols retardés peuvent être assimilés aux passagers de vols annulés aux fins de l’application du droit à indemnisation et qu’ils peuvent ainsi invoquer le droit à indemnisation prévu à l’article 7 de ce règlement lorsqu’ils subissent, en raison d’un vol retardé, une perte de temps égale ou supérieure à trois heures, c’est-à-dire lorsqu’ils atteignent leur destination finale trois heures ou plus après l’heure d’arrivée initialement prévue par le transporteur aérien. Cependant, un tel retard ne donne pas droit à une indemnisation en faveur des passagers si le transporteur aérien est en mesure de prouver que le retard important est dû à des circonstances extraordinaires qui n’auraient pas pu être évitées même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises, à savoir des circonstances qui échappent à la maîtrise effective du transporteur aérien”.

Cette décision a été appliquée par la Cour de cassation (Civ. 1^{ère}, 15/01/2015, n°13-25351) et par la Cour de justice de l’Union européenne elle-même lors d’un arrêt rendu le 23 octobre 2012 (CJUE, 23 octobre 2012, aff. C-581/10 et C-629/10 *Nelson*), ainsi que dans l’arrêt *Folkerts* du 23 février 2013 (CJUE, aff. C-11/11).

Le retard ne sera caractérisé en matière aérienne que lorsque le passager arrivera à sa destination finale trois heures après l'heure d'arrivée initialement prévue. En deçà de trois heures de retard, le passager n'aura donc pas le droit à une indemnisation en vertu du règlement européen n°261/2004.

Ainsi, depuis l'arrêt *Sturgeon* (CJUE, 19 novembre 2009, aff. C-402/07), le retard de plus de trois heures à l'arrivée équivaut à une annulation du vol au sens du règlement n° 261/2004 en ce qui concerne le droit à indemnisation. Aussi, la compagnie aérienne est tenue de verser au voyageur une indemnité forfaitaire qui varie entre 250 euros et 600 euros selon la distance parcourue par le vol. Le retard est évalué en comparant l'heure d'arrivée initialement prévue avec l'heure d'arrivée effective.

Un arrêt de la CJUE en date du 4 septembre 2014 (aff. C-452/13) a précisé la notion d'heure d'arrivée effective. La Cour se fonde sur une interprétation téléologique du texte : elle a décidé que la notion d'« heure d'arrivée effective » devait être interprétée en fonction de la « perte de temps irréversible » subie par les passagers. Aussi, cette notion correspond au « moment où au moins l'une des portes de l'avion s'ouvre, étant entendu que, à cet instant, les passagers sont autorisés à quitter l'appareil ».

En outre, la CJUE a estimé le 4 octobre 2012, que les « *passagers de vols comprenant des trajets successifs doivent être indemnisés pour refus d'embarquement quand celui-ci est dû à un retard imputable au transporteur pour le premier vol* » (CJUE, 4 octobre 2012, n°C-321/11). Elle confère ainsi un sens plus large à la notion de refus d'embarquement, visant l'ensemble des hypothèses dans lesquelles un transporteur aérien refuse de transporter un passager. Outre la notion de surréservation, la notion de « refus d'embarquement » vise donc également des situations liées à d'autres motifs, notamment opérationnels, comme par exemple un retard de vol avec correspondance.

Pour la CJUE, le délai pour intenter les actions visant à obtenir le versement de l'indemnité pour annulation de vol, ou pour retard de plus de trois heures, prévu par le droit de l'Union, est déterminé conformément aux règles de chaque Etat membre en matière de prescription des actions. Il s'agit a priori du délai de prescription de droit commun, soit, en droit français, cinq ans depuis la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile (article 2224 du code civil).

Le juge européen a précisé que la prescription biennale (deux ans) fixée à l'article 29 de la convention de Varsovie du 12 octobre 1929 et à l'article 35 de la convention de Montréal du 28 mai 1999 ne saurait être considérée comme s'appliquant aux actions introduites, en particulier, au titre des articles 5 et 7 du règlement n° 261/2004, car cette prescription biennale s'applique uniquement en cas de responsabilité fondée sur ces seules conventions.

Comme pour l'hypothèse d'annulation de vol, seule une circonstance extraordinaire peut exonérer le transporteur aérien de son obligation d'indemnisation (voir 2.1).

Si le retard subi par le passager aérien est inférieur à trois heures, il ne pourra donc se prévaloir ni du règlement européen n° 261/2004 ni de la jurisprudence associée à ce règlement. Il pourra en revanche réclamer une indemnisation sur le fondement de la convention de Montréal de 1999 (ou de Varsovie selon le cas) qui prévoit en son article 19 une indemnisation en cas de retard aérien, mais cette indemnisation n'a ici pas de caractère forfaitaire, elle est individualisée : c'est au voyageur ayant subi le retard de prouver et de chiffrer son préjudice. Cependant, il faudra que le préjudice soit prévisible pour être pris en compte, ce qui réduit considérablement la possibilité d'être indemnisé.

2.2.2 En matière ferroviaire

L'article 17 du règlement CE n° 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires garantit une indemnisation aux voyageurs en cas de retard de leur train :

- à hauteur de 25% du prix du billet dès 60 minutes de retard,
- à hauteur de 50% du prix du billet dès 120 minutes de retard.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'arrêt ÖBB du 26 septembre 2013 de la CJUE a considéré que l'indemnisation est due même si le retard est causé par un cas de force majeure.

Avec la « Garantie Ponctualité », le système d'indemnisation prévu par la SNCF est plus avantageux pour le voyageur que l'indemnisation prévue par le règlement européen, puisque le remboursement d'une partie du prix du billet intervient dès 30 minutes de retard, et non pas après 60 minutes, comme c'est le cas dans le règlement. C'est également le cas de Thalys.

De même les montants de dédommagements sont, dans certains cas, plus élevés que le régime du règlement européen :

- entre 30 minutes et 59 minutes de retard, la compensation se fait à hauteur de 25% du prix du billet en bons voyage (avoir), *durée de retard non prévue par le règlement* ;
- entre 1 heure et 1 heure et 59 minutes de retard, la compensation se fait à hauteur de 25% du prix du billet en bons voyage (avoir) ou en euros ;
- entre 2 heures et 2 heures et 59 minutes de retard, la compensation se fait à hauteur de 50% du prix du billet en bons voyage (avoir) ou en euros ;
- lorsque le retard est supérieur à 3 heures, la compensation se fait à hauteur de 75% du prix du billet en bons voyage (avoir) ou en euros, *montant d'indemnisation non prévu par le règlement*.

Ainsi qu'il l'a été souligné au point 2.1 de l'étude, la SNCF ne verse l'indemnité de retard que si ce dernier ne lui est pas imputable.

Le seuil de déclenchement d'indemnisation obligatoire en cas de retard n'est pas le même selon le mode de transport. Alors qu'en matière ferroviaire le voyageur a droit à une compensation dès lors qu'une heure de retard à l'arrivée est constatée, le seuil du droit à indemnisation est de trois heures dans les transports aériens.

En matière de transport par autocar, ce seuil est spécifique puisque le voyageur n'a droit à une indemnisation que lorsque le retard est de deux heures au départ, et non à l'arrivée. C'est une différence majeure avec les autres modes de transport, justifiée par le fait qu'il ne s'agit pas d'un mode de transport guidé tel le mode ferroviaire et qu'il doit partager son espace avec de nombreux autres utilisateurs individuels au contraire du mode aérien.

☛ **La FNAUT souhaite que le seuil de déclenchement des dédommagements en cas de retard ferroviaire débute à partir de 30 minutes de retard à l'arrivée.**

2.3 Le mode de calcul des dédommagements

2.3.1 En matière aérienne

Depuis l'arrêt *Sturgeon*, au regard du droit à indemnisation prévu par l'article 7 du règlement n° 261/2004 du 11 février 2004, les passagers doivent être indemnisés non seulement lorsque leur vol est annulé, mais également lorsqu'il est retardé, précisément lorsque les passagers atteignent leur destination finale trois heures ou plus après l'heure d'arrivée initialement prévue. Les droits des passagers en cas de retard de plus de trois heures à l'arrivée ont donc été assimilés par la Cour aux droits des voyageurs en cas d'annulation de vol.

L'article 7 §1 du règlement aérien dispose que : « *1. Lorsqu'il est fait référence au présent article, les passagers reçoivent une indemnisation dont le montant est fixé à :*

- a) 250 euros pour tous les vols de 1 500 kilomètres ou moins ;*
- b) 400 euros pour tous les vols intracommunautaires de plus de 1 500 kilomètres et pour tous les autres vols de 1 500 à 3 500 kilomètres ;*
- c) 600 euros pour tous les vols qui ne relèvent pas des points a) ou b).*

Pour déterminer la distance à prendre en considération, il est tenu compte de la dernière destination où le passager arrivera après l'heure prévue du fait du refus d'embarquement ou de l'annulation. »

Les dédommagements en cas de retard dans le transport aérien sont forfaitaires et proportionnels à la distance parcourue.

Dans le projet de révision du règlement aérien, la Commission envisage de revenir sur le droit à indemnisation, qui a été ouvert par la jurisprudence (arrêt CJUE *Sturgeon*, 19/11/2009) à compter de trois heures de retard. En effet, elle entend inclure ce droit dans la réglementation, mais d'en prévoir la mise en œuvre à compter d'un retard de cinq heures s'il s'agit d'un vol interne à l'Union européenne ou d'un vol international court-courrier de moins de 3 500 kilomètres, de neuf heures pour les vols internationaux de moins de 6 000 kilomètres et de douze heures pour ceux de plus de 6 000 kilomètres. En conséquence, la manière de calculer l'indemnité forfaitaire devrait être totalement être modifiée.

Le 26 février 2013, la CJUE a rendu un arrêt (affaire C-11/11) qui concerne un vol retardé, mais dans une situation complexe : celle d'un vol avec correspondances dans le cadre d'un contrat de transport unique. Le transporteur aérien tentait d'échapper à son obligation d'indemnisation, sous prétexte que le vol initial, qu'il conviendrait, selon lui, de prendre seul en compte, a été affecté d'un retard inférieur au seuil d'indemnisation de trois heures.

Pourtant, ce premier retard a fait manquer au passager ses deux correspondances successives, de telle sorte que le dernier vol emprunté est arrivé à destination finale avec un retard de onze heures par rapport à l'heure initialement prévue, soit bien au-delà des trois heures.

La Cour de justice de l'Union européenne donne gain de cause au passager. Elle considère que, s'agissant d'un vol avec correspondances, l'indemnisation doit être appréciée en fonction du retard par rapport à l'heure d'arrivée prévue à la destination finale, entendue comme la destination du dernier vol emprunté par le passager concerné. Il faut cependant noter que cette solution a été appliquée dans un cas où le passager avait acheté la totalité du voyage dans le cadre d'un unique contrat de transport, et non de plusieurs billets achetés séparément.

2.3.2 En matière ferroviaire

Pour ce qui concerne le transport ferroviaire, l'article 17 §1 dispose que : *« 1. Lorsque le retard n'a pas donné lieu au remboursement du billet conformément à l'article 16, le voyageur qui subit un retard entre le lieu de départ et le lieu de destination indiqués sur le billet peut, sans perdre son droit au transport, exiger une indemnisation 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. (...) »*

Les dédommagements en cas de retard dans le transport ferroviaire sont proportionnels au prix du billet et à la durée du retard.

La solution de l'arrêt ÖBB est conforme à la lettre du règlement n° 1371/2007. En effet, comme le relève la Cour de justice de l'Union européenne dans sa décision, *« aucune disposition du règlement (...) ne prévoit que les entreprises ferroviaires sont exonérées de l'obligation d'indemnisation (...) lorsque le retard est imputable à un cas de force majeure »*.

Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne a apporté une précision supplémentaire concernant les causes susceptibles d'exonérer le transporteur ferroviaire de son obligation d'indemnisation. Elle a ainsi affirmé qu'une entreprise ferroviaire ne peut s'exonérer de son obligation d'indemnisation pour cause de retard (due au titre de l'article 17 du règlement) lorsque ce retard est imputable à un cas de force majeure.

En effet, le règlement européen ne prévoit aucune possibilité d'exonération du transporteur en ce qui concerne l'indemnité relative au prix du billet.

En outre, cette solution est conforme aux principes du droit commun des contrats. **Il s'agit de bien distinguer entre compensation sous forme de dédommagement et indemnisation des préjudices.** Le règlement ferroviaire ne prévoit pas d'indemnisation des préjudices, excepté des cas très limités prévus à l'article 32 de l'annexe 1 au règlement : il prévoit uniquement des compensations basées sur un pourcentage de remboursement du prix du billet.

Or, l'« indemnisation » prévue par le règlement ferroviaire ne vise pas à réparer les dommages causés par le retard ou l'annulation du train, ce qui relève du droit de la responsabilité contractuelle.

Elle consiste simplement dans le remboursement par le transporteur de la totalité du prix payé par le client si le contrat est anéanti (résolution du contrat) ou d'une partie seulement du prix si le contrat est exécuté avec retard (réfaction du contrat). Cette indemnisation n'est donc pas un effet de la responsabilité, mais une conséquence de la résolution ou de la réfaction du contrat.

La différence est essentielle du point de vue des effets de la force majeure : celle-ci exonère le débiteur (transporteur ou autre) de toute responsabilité et le décharge donc de sa dette de réparation ; en revanche, la force majeure n'autorise pas le contractant à refuser la restitution consécutivement à la résolution ou à réfaction du contrat. La force majeure ne fait pas échec au droit au dédommagement⁹.

Enfin, au titre de la réparation des préjudices, le voyageur dont le train a été retardé ou annulé dispose d'une action en responsabilité contractuelle, dans les conditions, extrêmement limitatives, dégagées par la jurisprudence récente de la Cour de cassation. Dans un arrêt du 28 avril 2011¹⁰, confirmé par des arrêts ultérieurs, elle a rappelé le principe énoncé à l'article 1150¹¹ du code civil. En effet, elle a décidé que la SNCF n'était responsable que des dommages prévisibles lors de la conclusion du contrat de transport. Par conséquent, la SNCF n'est pas tenue d'indemniser les voyageurs des conséquences personnelles liées au retard des trains.

Il appartient au voyageur d'apporter la preuve du préjudice qu'il a subi du fait du retard de son train. Or, cette preuve est difficile à apporter. En effet, l'article 1150¹² du code civil précise : « *Le débiteur n'est tenu que des dommages et intérêts qui ont été prévus ou qu'on a pu prévoir lors du contrat, lorsque ce n'est point par son dol que l'obligation n'est point exécutée* ». Dès lors, ne peuvent être indemnisés que les préjudices prévus ou prévisibles lors de la conclusion du contrat de transport.

L'indemnisation relève d'un « droit à indemnisation » dans le règlement aérien, alors que le règlement ferroviaire indique que le voyageur « peut exiger une indemnisation ». L'indemnisation prévue par le règlement ferroviaire devrait être exprimée également sous forme d'un droit, comme c'est le cas pour le règlement relatif aux droits des passagers aériens (même si, en pratique, on peut pourtant relever de nombreux cas où il n'y a pas eu d'application spontanée de l'indemnisation par le transporteur aérien).

2.4 Les modalités d'assistance et de réacheminement

2.4.1 En matière aérienne

En application de l'article 5 du règlement (CE) n° 261/2004 du 11 février 2004, le transporteur aérien est tenu de prendre en charge les passagers dont le vol a été annulé, en raison de circonstances extraordinaires ou non. À ce titre, il doit procurer gratuitement, compte tenu du délai d'attente, des rafraîchissements, des repas et, le cas échéant, un hébergement à l'hôtel, un transport depuis l'aéroport jusqu'au lieu de l'hébergement ainsi que des moyens de communication avec les tiers.

⁹ C. Lachière, « Panorama de jurisprudence », Juristourisme n° 160, janvier 2014.

¹⁰ Cour de cassation, civile, Chambre civile 1, 28 avril 2011, 10-15056, publié au bulletin.

¹¹ et ¹² Depuis le 1^{er} octobre 2016, cet article est remplacé par l'article 1231-3 du code civil qui dispose « *Le débiteur n'est tenu que des dommages et intérêts qui ont été prévus ou qui pouvaient être prévus lors de la conclusion du contrat, sauf lorsque l'inexécution est due à une faute lourde ou dolosive* ».

En effet, l'article 5 du règlement aérien renvoie à l'article 9 relatif à la prise en charge des voyageurs et qui dispose que :

« 1. Lorsqu'il est fait référence au présent article, les passagers se voient offrir gratuitement :
-des rafraichissements et des possibilités de se restaurer en suffisance compte tenu du délai d'attente ;
-un hébergement à l'hôtel aux cas où :
-un séjour d'attente d'une ou plusieurs nuits est nécessaire,
-ou lorsqu'un séjour s'ajoutant à celui prévu par le passager est nécessaire ;
-le transport depuis l'aéroport jusqu'au lieu d'hébergement (hôtel ou autre).
2. En outre, le passager se voit proposer la possibilité d'effectuer gratuitement deux appels téléphoniques ou d'envoyer gratuitement deux télex, deux télécopies ou deux messages électroniques.
3. En appliquant le présent article, le transporteur aérien effectif veille tout particulièrement aux besoins des personnes à mobilité réduite ou de toutes les personnes qui les accompagnent, ainsi qu'aux besoins des enfants non accompagnés. »

Dans un arrêt rendu le 31 janvier 2013 (affaire C-12-11, McDonagh contre Ryanair), la CJUE est venue apporter des précisions sur l'obligation d'assistance qui incombe au transporteur aérien en cas d'annulation des vols en application du règlement européen du 11 février 2004.

L'arrêt s'inscrit dans les suites judiciaires de l'éruption du volcan islandais Eyjafjallajökull qui a conduit à la fermeture d'une grande partie de l'espace aérien européen en avril 2010. En l'espèce, une passagère s'est trouvée bloquée au Portugal, du 17 au 24 avril 2010, en raison de l'annulation du vol qui devait l'amener de Faro à Dublin et elle a dû engager des frais de restauration dans l'attente de son réacheminement sans que la compagnie ne lui procure la moindre assistance. La passagère a sollicité du juge irlandais l'indemnisation des frais d'hébergement, de restauration et de transport qu'elle a exposés, pour la période comprise entre le 17 et le 24 avril 2010.

Pour s'opposer à cette demande, la compagnie aérienne soutenait que l'obligation d'assistance est écartée en présence de « circonstances extraordinaires », telles que la fermeture de l'espace aérien du fait d'une éruption volcanique.

La question posée à la CJUE était claire : l'obligation d'assistance du transporteur aérien s'applique-t-elle lorsque l'annulation ou le report des vols est dû à des « circonstances extraordinaires » ? La Cour répond par l'affirmative. Elle a décidé que l'obligation d'assistance du transporteur s'applique même en présence d'un cas de force majeure et elle précise quelle est la sanction du non-respect de cette obligation.

L'application de l'obligation d'assistance lorsque l'annulation ou le report du vol sont dus à des « circonstances extraordinaires » est évidemment une solution très protectrice des passagers aériens. L'obligation d'assistance incombant au transporteur aérien ne souffre aucune exception, même en cas de force majeure. Cette obligation n'est donc pas seulement une obligation de résultat, mais une véritable obligation de garantie¹³.

¹³ C. Lachière, « Panorama de jurisprudence », Juristourisme n° 160, janvier 2014, page 47.

Alors que le débiteur d'une obligation de résultat est libéré s'il démontre que l'inexécution du contrat résulte d'un événement de force majeure, il n'en va pas de même pour le débiteur de l'obligation de garantie qui reste tenu de son obligation même lorsque l'inexécution résulte d'un événement de force majeure¹⁴.

En outre, la Cour précise que l'obligation d'assistance ne comporte aucune limitation, ni d'ordre temporel, ni d'ordre pécuniaire. Cette obligation perdure pendant toute la période où le passager est contraint d'attendre, et cela quel que soit le coût de la prise en charge. Cette solution fait débat chez les auteurs. En effet, certains auteurs considèrent que cette décision est trop protectrice du consommateur¹⁵. D'autres auteurs, au contraire, estiment que cette solution est parfaitement fondée car c'est précisément en présence de circonstances extraordinaires que l'obligation d'assistance se révèle utile¹⁶. Comme l'a relevé la CJUE dans son arrêt, il serait paradoxal que cette obligation soit écartée ou limitée dans les circonstances où elle se révèle particulièrement nécessaire.

Ceci étant, la sanction de l'obligation d'assistance est, de façon surprenante compte tenu de la solution apportée dans la décision ci-dessus évoquée, strictement encadrée par la Cour qui prend soin de préserver les intérêts des transporteurs aériens.

En effet, la Cour précise qu'en cas de non-respect par le transporteur de son obligation de prise en charge, le passager ne peut obtenir à titre d'indemnisation que « *le remboursement des sommes qui, au vu des circonstances propres à chaque espèce, s'avèraient **nécessaires, appropriées et raisonnables** afin de suppléer la défaillance du transporteur aérien dans la prise en charge dudit passager, ce qu'il appartient au juge national d'apprécier* ». En d'autres termes, cela équivaut à dire que l'indemnisation a pour objet de permettre au passager d'obtenir du transporteur le « **respect par équivalent de son obligation de prise en charge** », mais non de réparer les préjudices subis à la suite de l'annulation du vol.

Cette solution ne nous semble pas satisfaisante pour le voyageur qui se retrouve dans une situation d'insécurité juridique, où il n'a aucune garantie concrète de voir réparer son préjudice réel en cas d'inexécution de l'obligation d'assistance par le transporteur.

De plus, notons qu'une compagnie aérienne est, dans de nombreux cas, dans l'obligation de verser une indemnité forfaitaire, sur le fondement de l'article 7 du règlement n° 261/2004, qui varie entre 250 euros et 600 euros selon la situation. Ceci étant, la compagnie aérienne peut décider sciemment de ne pas prendre en charge les passagers en cas de besoin, sachant qu'elle devra, de toute façon, verser une somme d'argent à chaque passager, sans que le voyageur ait à prouver un quelconque préjudice.

¹⁴ P. le Tourneau, « Droit de la responsabilité et des contrats », Dalloz Action 2012, n° 3223. L'auteur écrit que l'obligation de garantie « *échappe en vérité au mécanisme et à la logique du droit de la responsabilité* ».

¹⁵ Ph. Delebecque, Revue de droit des transports et de la mobilité, 2013, n°1.

¹⁶ C. Lachièze, « Panorama de jurisprudence », Juristourisme n° 160, janvier 2014, page 47.

Quant à l'information des voyageurs, la Commission européenne a proposé, dans le cadre de la révision du règlement n° 261/2004 d'introduire une obligation de tenir les passagers informés de la situation des raisons des retards ou annulations, et impose un délai de trente minutes au plus tard après l'heure de départ initialement prévue pour la mise en œuvre de cette obligation. La proposition précise également que les passagers devraient avoir le droit d'être informés de la perturbation des vols dès que les informations sont disponibles, et que devront être fournies à tous les passagers au comptoir d'enregistrement les règles écrites d'indemnisation et d'assistance, ainsi que les coordonnées de l'organisme compétent pour le traitement des plaintes.

Pour ce qui concerne l'assistance proprement dite en cas de retard, le régime actuel prévoit la mise en place d'une assistance, qui se traduit par la fourniture de boisson, nourriture, hébergement si nécessaire et communications, dans un délai de deux, trois ou quatre heures à compter de l'heure de départ prévue, selon la distance du vol. La proposition vise à réduire ce délai à deux heures quelle que soit la distance du vol.

Si le retard est subi alors que les passagers sont installés dans l'aéronef, le transporteur doit leur proposer à compter d'une heure de retard l'accès aux installations sanitaires, à l'eau potable et à une assistance médicale gratuite. En outre, après cinq heures de retard, ils auront le droit de renoncer à leur voyage et d'être remboursés.

Dans le cas des retards et annulations en raison de circonstances extraordinaires, le transporteur aérien pourrait, en l'état actuel du projet de révision du règlement, limiter le droit à un hébergement à trois nuits avec un maximum de 100 euros par nuit et par voyageur. Il est à noter que cette limitation ne s'appliquerait pas aux passagers à mobilité réduite et leurs accompagnants, aux femmes enceintes, aux personnes nécessitant une assistance médicale spécifique ou aux enfants non accompagnés dès lors qu'il ont été signalés au transporteur 48 heures avant l'heure de départ prévue.

La proposition envisage également de supprimer l'obligation de fournir une solution d'hébergement aux passagers de vols d'une distance de moins de 250 kilomètres effectués avec des aéronefs d'une capacité de moins de 80 sièges.

2.4.2 En matière ferroviaire

Dans le transport ferroviaire, l'article 18 relatif à l'assistance aux voyageurs dispose que :

« 1. En cas de retard de l'arrivée ou du départ, l'entreprise ferroviaire ou le gestionnaire des gares tient les voyageurs informés de la situation ainsi que des heures de départ et d'arrivée prévues, dès que ces informations sont disponibles.

2. En cas de retard visé au paragraphe 1, de plus de soixante minutes, les voyageurs se voient offrir gratuitement :

a) des repas et des rafraichissements en quantité raisonnable compte tenu du délai d'attente, s'il y en a à bord du train ou dans la gare, ou s'ils peuvent raisonnablement être livrés ;

b) un hébergement à l'hôtel ou ailleurs, ainsi que le transport entre la gare et le lieu d'hébergement, si un séjour d'une ou de plusieurs nuits devient nécessaire ou qu'un séjour supplémentaire s'impose, lorsque c'est matériellement possible ;

c) si le train est bloqué sur la voie, le transport entre le lieu où se trouve le train et la gare, l'autre point de départ ou la destination finale du service, lorsque c'est matériellement possible.

3. Si le service ferroviaire ne peut plus se poursuivre, les entreprises ferroviaires mettent en place dès que possible d'autres services de transport pour les voyageurs.

4. A la demande du voyageur, l'entreprise ferroviaire certifie sur le billet que le service ferroviaire a été retardé, qu'il a fait manquer une correspondance ou qu'il a été annulé, selon le cas.

5. Lors de l'application des paragraphes 1, 2 et 3, l'entreprise ferroviaire concernée accorde une attention particulière aux besoins des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite et des personnes qui les accompagnent. »

Il ressort de l'évaluation d'impact en vue de la révision du règlement n° 1371/2007¹⁷ que les passagers ferroviaires qui sont bloqués à cause d'une perturbation majeure de transport (par exemple, des grèves massives, catastrophes naturelles, incidents d'exploitation ferroviaire etc.) ne reçoivent pas d'aide et de protection adéquate quel que soit l'État membre. En l'absence de plan d'urgence harmonisé, il n'y a actuellement pas de réponses cohérentes pour assurer la continuité de la mobilité dans de telles situations, car les approches des différents États Membres ou des opérateurs varient ou sont incompatibles.

La rédaction de cet article 18 étant particulièrement permissive pour les transporteurs, il peut être raisonnablement constaté que les obligations de ceux-ci en matière d'assistance sont nulles. Malheureusement, aucune jurisprudence n'est encore venue apporter de précisions sur la portée de cet article. Seuls des juges pourraient donner à ce texte une force juridique dont il est actuellement dépourvu.

Les interruptions de services (retards de correspondances, annulations) devraient être qualifiées et quantifiées de manière plus précise.

Les mesures à prendre, qu'il s'agisse d'une situation perturbée prévue ou inopinée, devraient avoir une nature contraignante et être obligatoirement relatives à :

- l'information des voyageurs,
- l'hébergement et la restauration,
- le réacheminement,
- la compensation.

L'objectif est de renforcer la confiance des voyageurs dans le transport ferroviaire, même en cas de situation perturbée, afin de favoriser le report modal.

☛ **La FNAUT souhaite que les obligations des transporteurs ferroviaires soient renforcées en cas d'interruption de service afin de proposer au voyageur de réelles solutions de réacheminement.**

¹⁷ Page 5.

2.5 La surveillance des écarts d'application

2.5.1 En matière aérienne

En matière aérienne, le règlement européen n° 261/2004 prévoit, à l'article 16, la mise en place obligatoire d'un mécanisme de sanctions propre à chaque Etat membre. Cet article définit une procédure administrative auprès d'un organisme national de contrôle (« National Enforcement Body »). L'article 16 relatif aux violations dispose :

« 1. Chaque État membre désigne un organisme chargé de l'application du présent règlement en ce qui concerne les vols au départ d'aéroports situés sur son territoire ainsi que les vols à destination de ces mêmes aéroports et provenant d'un pays tiers. Le cas échéant, cet organisme prend les mesures nécessaires au respect des droits des passagers. Les États membres notifient à la Commission l'organisme qui a été désigné en application du présent paragraphe.

2. Sans préjudice de l'article 12, tout passager peut saisir tout organisme désigné en application du paragraphe 1, ou tout autre organisme compétent désigné par un État membre, d'une plainte concernant une violation du présent règlement survenue dans tout aéroport situé sur le territoire d'un État membre ou concernant tout vol à destination d'un aéroport situé sur ce territoire et provenant d'un pays tiers.

3. Les sanctions établies par les États membres pour les violations du présent règlement sont efficaces, proportionnées et dissuasives. »

Chaque passager dispose ainsi de la possibilité de se plaindre auprès d'un organisme national d'une violation par une compagnie aérienne d'une des obligations émanant du règlement n° 261/2004.

Ce mécanisme de plainte a pour objet de permettre au voyageur de soumettre à l'organisme national de contrôle les cas de manquement à une des obligations du règlement. Il contribue à une surveillance des compagnies par les autorités étatiques puisque les Etats membres peuvent mettre en place des dispositifs de sanctions en cas de manquements avérés. Par contre, ce dispositif n'a pas pour objet de permettre au voyageur d'exercer son droit à une éventuelle indemnisation au titre du règlement ou, plus largement, à la réparation d'un préjudice au titre de la responsabilité contractuelle. Pour ce faire, le voyageur doit exercer lui-même ses droits, de manière amiable, par l'intermédiaire d'une médiation ou par des moyens contentieux. Le rôle des organismes nationaux d'application est de sanctionner les manquements aux obligations du règlement et non pas de permettre au voyageur d'obtenir réparation : ils n'ont pas de moyens coercitifs afin de condamner les compagnies défaillantes à s'exécuter et à indemniser le voyageur lésé.

La Cour de justice de l'Union européenne a considéré, dans l'arrêt McDonagh contre Ryanair¹⁸, (affaire concernant le droit des passagers à une assistance), que l'article 16 du règlement ne pouvait pas être interprété comme réservant aux seuls organismes nationaux, qui sont responsables de l'application du règlement, le pouvoir de sanctionner la carence des transporteurs aériens dans l'obligation prévue à l'article 5.1.b et 9 du règlement de fournir une assistance aux voyageurs.

¹⁸ Cour de justice de l'Union européenne, 31 janvier 2013, McDonagh v Ryanair, affaire n° C-12/11.

Il est donc possible pour les passagers aériens de saisir directement une juridiction nationale afin d'engager une action en responsabilité, sans activer la procédure administrative présentée ci-dessus.

En France, comme dans les autres Etats membres, les passagers aériens ont la possibilité, après une demande infructueuse adressée à la compagnie aérienne, de suivre la procédure administrative établie par le règlement ou, à défaut, de porter l'affaire devant le juge compétent.

Le « National Enforcement Body » désigné par les autorités françaises est la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC), qui dispose d'un bureau dévoué aux droits des passagers aériens. Son site internet établit la procédure de plainte pertinente à destination des passagers aériens. La DGAC traite la plainte et, le cas échéant, aide les passagers dans leurs échanges avec les compagnies aériennes. Cependant, le NEB n'est pas autorisé à prendre des décisions individuelles et à contraindre une compagnie à accorder une indemnisation aux passagers.

L'article 16 du règlement impose aux Etats membres de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. En France, les cas de violation du règlement n° 261/2004 peuvent être transmis à la Commission administrative de l'aviation civile (CAAC), qui peut recommander, par l'émission d'un avis, au ministre chargé de l'aviation civile d'imposer une amende administrative allant jusqu'à 7 500 euros, conformément aux articles R. 330-20 et R. 330-22 du code de l'aviation civile. La FNAUT est représentée au sein de la "section passagers" de cette commission.

Le montant des amendes administratives infligées par le secrétaire d'état chargé des transports, de la mer et de la pêche après avis de la CAAC s'est élevé, pour période de 2008 à 2013, à un peu plus de deux millions d'euros¹⁹.

D'autre part, la Commission européenne a estimé le montant moyen de la sanction maximale de l'ensemble des Etats membres à 43 617 euros.

2.5.2 En matière ferroviaire

Le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires oblige les Etats membres à offrir aux voyageurs la possibilité de remettre une plainte à un organisme indépendant s'ils jugent que leurs droits n'ont pas été respectés.

Depuis le 4 décembre 2014, la France n'est plus exonérée de l'application des articles 30 à 32. En effet, au préalable, la France dérogeait à une partie du règlement en vertu de la loi ORTF de 2009²⁰.

¹⁹ Réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à la question au gouvernement N° 57539 en date du 5 août 2014.

²⁰ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

L'article 30, relatif à l'application du règlement, prévoit :

« 1. Chaque État membre désigne un ou plusieurs organismes chargés de l'application du présent règlement. Chaque organisme prend les mesures nécessaires pour garantir le respect des droits des voyageurs.

Chaque organisme est indépendant de tout gestionnaire de l'infrastructure, organisme de tarification, organisme de répartition ou entreprise ferroviaire en ce qui concerne son organisation, ses décisions de financement, sa structure juridique et ses décisions. Les États membres informent la Commission de la désignation d'un ou de plusieurs organismes conformément au présent paragraphe et de ses ou de leurs responsabilités.

2. Chaque voyageur peut porter plainte pour infraction alléguée au présent règlement auprès de l'organisme compétent désigné en vertu du paragraphe 1 ou auprès de tout autre organisme compétent désigné par un État membre. »

L'article 32 établit les sanctions :

« Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du présent règlement et prennent toute mesure nécessaire pour en assurer la mise en œuvre. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient ces régime et mesures à la Commission, au plus tard le 3 juin 2010, et lui communiquent sans délai toute modification ultérieure les concernant. »

En France, les cas de violation du règlement n° 1371/2007 peuvent être sanctionnés par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). En effet, conformément à l'article L. 2151-3 du code des transports, des amendes administratives sont prévues en cas de non-respect des dispositions du règlement ferroviaire.

Cet article dispose que :

« I. — Sous réserve des dérogations temporaires prévues à l'article [L. 2151-2](#), sont passibles d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 3 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale les manquements aux articles 4 à 10, 13 à 14, 16 à 18, 20 à 25 et 27 à 29 du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, précité qui ont été constatés par les agents mentionnés aux articles [L. 511-3](#) et [L. 511-21](#) du code de la consommation, dans les conditions prévues à l'article [L. 511-7](#) du même code.

II. — Sont passibles d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 9 000 € pour une personne physique et 45 000 € pour une personne morale les manquements aux articles 12 et 19 du même règlement qui ont été constatés par les agents mentionnés aux articles [L. 511-3](#) et [L. 511-21](#) du code de la consommation, dans les conditions prévues à l'article [L. 511-7](#) du même code.

III. — L'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation est l'autorité compétente pour prononcer, dans les conditions prévues au [chapitre II du titre II du livre V du code de la consommation](#), les amendes administratives mentionnées aux I et II du présent article. »

En 2016, la DGCCRF a publié²¹ les conclusions d'une enquête visant à vérifier le respect par les opérateurs ferroviaires du règlement européen relatif aux droits et obligations des voyageurs : « Il en ressort que la réglementation est globalement bien respectée, même si quelques demandes d'amélioration de l'information ont été adressées aux professionnels du secteur. »

À notre connaissance, ni sanctions administratives, ni décisions de justice n'ont été rendues à l'encontre d'un transporteur ferroviaire en France sur la base d'un manquement au règlement.

☛ **La création d'une commission unique, compétente pour l'ensemble des règlements relatifs aux droits des voyageurs, chargée d'évaluer les manquements et de proposer des sanctions administratives pourrait s'avérer bénéfique pour la protection des droits des voyageurs.**

²¹ <http://www.economie.gouv.fr/dgccrf/contrôle-des-pratiques-des-opérateurs-ferroviaires>

CONCLUSION

Le renforcement de l'information des voyageurs sur leurs droits s'ajoute, pour l'ensemble des règlements, à nos demandes d'amélioration.

L'information des voyageurs sur les droits nés des règlements européens doit être améliorée. Les règlements font peser sur les professionnels une information sur la nature des droits des voyageurs et sur l'indication des coordonnées des organismes nationaux d'application. Ces informations doivent être délivrées dans les véhicules de transport et/ou les gares et aéroports.

C'est en prenant en compte les attentes des voyageurs, notamment par des mesures susceptibles d'améliorer leurs droits et l'information sur ceux-ci, que les transports collectifs pourront renforcer leur pertinence.

BIBLIOGRAPHIE

- le règlement européen n° 1371/2007 du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, Christophe PAULIN, Revue européenne de droit de la consommation, 2012,
- l'homogénéisation des droits des passagers en droit de l'Union européenne, Vincent CORREIA, décembre 2014,
- droit du transport de passagers, coordination d'Isabelle BON-GARCIN, Larcier 2016,
- Air Passenger Rights : ten years on, Michal BOBEK and Jeremias PRASSL, Oxford and Portland, 2016.

Crédit photo : Marc DEBRINCAT