

Karsten, J. (2008), Droit communautaire des passagers et droit privé européen, Revue Européenne de Droit de la Consommation, vol. 4/2006, pp. 257-272

Doctrines

Droit communautaire des passagers et droit privé européen

Jens Karsten¹

RÉSUMÉ

Les règlements sur les droits des passagers applicables à tous les moyens de transport apportent de nouveaux éléments en droit européen privé. L'envergure de ce développement et son impact sur la doctrine sont encore peu traités. Le présent article tente d'énumérer les mesures adoptées et en cours de préparation ainsi que les considérations politiques qui les soutiennent pour permettre de trouver pour le « droit des passagers » une place appropriée dans l'ensemble du droit communautaire à la veille de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et d'un nouveau cycle politique de l'Union européenne.

SYNOPSIS

The regulations on the rights of passengers for all means of transport bring new elements for European private law. The scale of this development and its impact on doctrine has as yet been little examined. This article endeavours to list the measures adopted and under preparation, together with the political considerations underpinning them, so as to make it possible to find the appropriate place for « passenger law » in the whole context of Community law on the eve of the entry into force of the Lisbon Treaty and a fresh EU political cycle.

LES DROITS DES PASSAGERS S'ENVOLENT...

L'adoption, le 11 février 2004, du règlement (CE) n° 261/2004 (ci-après : le règlement 261) 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, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91² a marqué un point

¹ LL. B. (Frankfurt am Main 1994), LL.M. in European Law (University of Nottingham 1996), barreau allemand (Wiesbaden 1999), Bruxelles (jenskarsten@hotmail.com).

² J.O. L 46, du 17 février 2004.

culminant dans la législation communautaire adoptée dans l'intérêt du passager européen. Ce règlement, entré en vigueur le 17 février 2005 et très contesté par les compagnies aériennes, a attiré l'attention des commentateurs et a déjà fait l'objet de nombreux recours. Dans l'affaire *IATA & ELFAA*³, il a été attaqué en vain devant la justice européenne. Il a ensuite fait l'objet de recours (sur la base de l'article 226 du Traité CE) contre le Luxembourg⁴ et la Suède⁵, l'action contre l'Autriche ayant finalement été radiée⁶. Actuellement, la Cour (C.J.C.E.) est saisie de demandes de décisions préjudicielles (article 234 du Traité CE) dans les affaires *Kramme*⁷, *Schenkel*⁸, *Sturgeon*⁹ et *Böck*¹⁰. En moins de trois ans depuis son adoption, le règlement 261 a par huit fois déjà occupé la Cour, ce qui représente un record pour un instrument du droit de la consommation sur le plan européen.

Malgré les contentieux qu'il suscite, ce règlement compte pour l'U.E. parmi les «50 grandes œuvres» de l'Europe¹¹. Il reconnaît des droits aux passagers dans les situations suivantes : (1) en cas de refus d'embarquement contre leur volonté, (2) en cas d'annulation de leur vol et (3) en cas de vol retardé. Le fonctionnement de ce dispositif est expliqué en ligne sur les sites Web de la Commission européenne¹² et d'organes nationaux comme, en France, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (D.G.C.C.R.F.)¹³ et la direction générale de l'aviation civile¹⁴. La visibilité de ce dispositif a été accrue par la publicité qui en est faite dans tous les aéroports de l'UE, ce qui a eu pour

³ Affaire C-344/04, *The Queen on the application of International Air Transport Association (IATA) & European Low Fares Airline Association (ELFAA) c. Department for Transport* [2006], Rec., I-403.

⁴ Affaire C-264/06, *Commission c. Luxembourg*, jugement du 19 avril 2007.

⁵ Affaire C-333/06, *Commission c. Suède*, jugement du 14 juin 2007.

⁶ Affaire C-235/06, *Commission c. Autriche* (J.O. C 165, du 15 juillet 2006, p. 22). Enlevé du registre par ordre du 22 novembre 2006 (J.O. C 331, du 30 décembre 2006, p. 26).

⁷ Affaire C-396/06, *Bjvind F. Kramme c. SAS Scandinavian Airlines Danmark A/S* (J.O. C 294, du 2 décembre 2006, p. 29). Opinion de l'avocat général Eleanor Sharpston du 27 septembre 2007.

⁸ Affaire C-173/07, *Emirate Airlines Direktion für Deutschland c. Diether Schenkel* (J.O. C 155, du 7 juillet 2007, p. 9).

⁹ Affaire C-402/07, *Christopher Sturgeon et autres c. Condor Flugdienst GmbH*.

¹⁰ Affaire C-432/07, *Stefan Böck et Cornelia Lepuschitz c. Air France s.a.* Ces deux dernières affaires sont jointes à la suite de l'ordonnance de la Cour du 19 octobre 2007.

¹¹ «50 grandes œuvres – L'avenir de l'Europe en perspective» (http://europa.eu/success50/xml/story_04_fr.xml).

¹² <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/vb/l24173.htm>.

¹³ http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/dgccrf/documentation/fiches_pratiques/fiches/vol_aerien.htm.

¹⁴ http://www.aviation-civile.gouv.fr/html/osevice/regl_europe.htm.

conséquence de faire réaliser à l'Européen moyen qu'il dispose de droits dérivés, directement issus du droit européen.

Cependant, l'intérêt porté au règlement 261 ne doit pas distraire l'observateur du fait que ce texte n'est pas le seul instrument de droit communautaire qui traite des relations entre un passager et son transporteur. Aujourd'hui, dix-huit ans après le premier règlement qui portait sur l'utilisation de systèmes informatisés de réservation (texte qui va être prochainement revu)¹⁵, le cadre juridique des droits du passager est déjà très développé. On peut compter environ dix instruments clés directement applicables :

- la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (convention de Montréal)¹⁶;
- le règlement (CE) n° 2027/97 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident¹⁷, modifié par le règlement (CE) n° 889/2002¹⁸;
- le règlement (CE) n° 785/2004 relatif aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs¹⁹;
- le règlement (CEE) n° 2299/89 instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation²⁰, modifié par le règlement (CEE) n° 3089/93²¹ et le règlement (CE) n° 323/1999²²;
- le règlement (CEE) n° 2409/92 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens²³;
- le règlement (CE) n° 2111/2005 concernant l'établissement d'une liste communautaire des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans

¹⁵ Une proposition pour réformer le règlement (CEE) n° 2299/89 était publiée le 15 novembre 2007 : proposition de règlement instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation (COM(2007) 709 final du 15 novembre 2007). Voy. aussi communication de presse de la Commission européenne IP/07/1702, «Un choix plus large et des coûts réduits pour les réservations de billets d'avion : la Commission préconise un renforcement de la concurrence dans le secteur de la distribution des billets d'avion» et Memo/07/463 «Q&A on the revised rules for computerized airline ticket reservation systems».

¹⁶ J.O. L 194, du 18 juillet 2001, p. 39.

¹⁷ J.O. L 285, du 17 octobre 1997, p. 1.

¹⁸ J.O. L 140, du 30 mai 2002, p. XXX.

¹⁹ J.O. L 138, du 30 avril 2004, p. 1.

²⁰ J.O. L 220, du 29 juillet 1989, p. 1.

²¹ J.O. L 278, du 1^{er} novembre 1993, p. 1.

²² J.O. L 40, du 13 février 1999, p. 1.

²³ J.O. L 240, du 24 août 1992, p. 15.

la Communauté et l'information des passagers du transport aérien sur l'identité du transporteur aérien effectif, et abrogeant l'article 9 de la directive 2004/36/CE²⁴;

- le règlement (CE) n° 1107/2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens²⁵;
- le règlement (CE) n° 1459/2006 de la Commission concernant l'application de l'article 81, §3, du Traité à certaines catégories d'accords, de décisions ou de pratiques concertées ayant pour objet les consultations tarifaires pour le transport de passagers sur les services aériens réguliers et la répartition des créneaux horaires dans les aéroports²⁶, basé sur le règlement (CEE) n° 3976/87 du Conseil concernant l'application de l'article 85, §3, du Traité à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens²⁷;
- le règlement (CEE) n° 2409/92, produit d'un exercice de révision²⁸ et le règlement (CE) n° 785/2004 faisant l'objet d'un «document de discussion»²⁹, montrent l'intérêt continu du régulateur européen en matière de droits des passagers aériens. La publicité trompeuse (la directive 2005/29/EC³⁰ relative aux passagers de loisir et la directive 2006/114/EC³¹ relative aux voyageurs à titre professionnel) a aussi été couverte par les autorités européennes³².

... ET ILS ATTERRISSENT ...

Alors que le droit aérien s'achève, un développement rapide de règles similaires est en train de voir le jour dans les autres types de transport. Le transport terrestre (ferroviaire et par autocar) est au cœur de la politique communautaire et vise à accorder aux usagers de ces types de transport une protection semblable ou identi-

²⁴ J.O. L 344, du 27 décembre 2005, p. 15.

²⁵ J.O. L 204, du 26 juillet 2006, p. 1.

²⁶ J.O. L 272, du 3 octobre 2006, p. 3.

²⁷ J.O. L 374, du 31 décembre 1987, p. 9.

²⁸ Proposition de règlement établissant des règles communes pour l'exploitation de services de transport aérien dans la Communauté [refonte] (COM(2006) 396 final du 18 juillet 2006).

²⁹ Discussion paper on the operation of Regulation (EC) No 785/2004 on insurance requirements for air carriers and aircraft operators of 26 September 2007.

³⁰ Directive sur les pratiques commerciales déloyales (J.O. L 149, du 11 juin 2005, p. 22).

³¹ Directive 2006/114/CE en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative (version codifiée) (J.O. L 376, du 27 décembre 2006, p. 21).

³² Communication de presse de la Commission européenne IP/07/1694 du 14 novembre 2007 : «Consommateurs : mesures de répression de l'U.E. contre la vente de billets d'avion sur internet».

que à celle des passagers aériens. Tout d'abord, le règlement sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux³³, tout récemment adopté³⁴, constitue une étape marquante pour ce secteur de transport. Ce règlement a pour effet d'incorporer la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (C.O.T.I.F.)³⁵ dans l'acquis communautaire, mais aussi d'inclure des éléments originaux du droit communautaire (compensation pour des délais importants, assistance pour des personnes à mobilité réduite, etc.) dans l'acquis communautaire. Par ailleurs, un «document de travail» de la Commission européenne sur l'avenir de la directive sur les voyages à forfait³⁶ annonce une proposition de règlement concernant la question de la responsabilité à l'égard des passagers des bus et des autocars. Une proposition législative de la Commission est encore attendue pour l'automne 2007³⁷. Enfin, la décision de la C.J.C.E. dans l'affaire *easyCar*³⁸ (une affaire liée à la location de voitures) et la définition que la Cour a retenue de la notion de «service de transport» dans le contexte de la directive 97/7/CE concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance³⁹ invitent à une réflexion sur la protection du locataire de véhicules et sur la politique à mettre en œuvre par le régulateur européen pour protéger ses intérêts.

... ET BIENTÔT FLOTTENT SUR L'EAU

De manière similaire, en ce qui concerne les passagers maritimes et fluviaux, la proposition de règlement relatif à la responsabilité des entreprises assurant le transport de personnes par mer ou par voie de navigation intérieure en cas d'accident⁴⁰

³³ Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

³⁴ Communication de presse du Parlement européen «Le feu vert du Conseil au troisième paquet ferroviaire conforme aux signaux du P.E.» de 23 octobre 2007.

³⁵ La Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (Cotif), tel que modifié par le Protocole de Vilnius du 3 juin 1999, inclut des «Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs» (Appendice A à la Convention). Ce «C.I.V. 1999» est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Ratifié par l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Tchéquie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Slovaquie. La Grèce applique le C.I.V. 1999 sans l'avoir ratifié (source : OTIF, <http://www.otif.org>).

³⁶ Working Document on the Council Directive 90/314/EEC of 26 July 2007, p. 3.

³⁷ Voy. aussi manifestation d'intérêt : «Study on passenger transport by coach in Europe» (J.O. S 208 du 27 octobre 2007).

³⁸ Affaire C-336/03, *easyCar (UK) Ltd c. The Office of Fair Trading*, 2005, Rec., I-1947.

³⁹ J.O. L 144, du 4 juin 1997, p. 19.

⁴⁰ COM(2005) 592 final du 23 novembre 2005.

visé à incorporer dans l'acquis communautaire la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages⁴¹, tel que modifié par le Protocole de Londres adopté en novembre 2002⁴². Les forces et les faiblesses de cette proposition seront discutées ailleurs⁴³. La première lecture de la proposition de règlement est en train d'être finalisée, et un accord politique (article 251 du Traité CE) est attendu pour le 30 novembre 2007. Ce texte devrait être adopté au cours de l'année 2008. L'ambition du législateur européen ne s'arrête pas là : une proposition de règlement pour la protection des personnes à mobilité réduite voyageant par voie maritime est annoncée par le même «document de travail» mentionné ci-dessus⁴⁴ pour l'automne 2007.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

Avant de se pencher sur la question des implications juridiques, il convient tout d'abord de donner un éclairage sur le raisonnement politique qui a donné naissance à une entreprise législative en matière de droit européen des passagers d'une telle envergure.

Pour la Commission européenne, «Le transport à visage humain» tel que décrit dans le Livre blanc «La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix», présente deux faces, à savoir celle de l'intermodalité pour les personnes, d'une part, et celle des droits et devoirs des usagers, d'autre part⁴⁵. Dans ce document de base, on trouve les racines d'une politique qui se pose la question de savoir si la protection accordée aux passagers aériens⁴⁶ ne mérite pas d'être appliquée au transport terrestre et au transport maritime. Dans la

⁴¹ Parmi les pays européens francophones, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse ont ratifié la Convention de 1974. Sans ratification, on estime que son régime était incorporé par la France au moyen de la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritime, modifiée par la loi n° 88-1091 du 1^{er} décembre 1988 (articles 33 et s.).

⁴² Pour le droit international maritime, voy. le site web de l'I.M.O. (<http://www.imo.org>), sous-organisation des Nations-Unies responsable pour la gestion globale des voies maritimes.

⁴³ J. KARSTEN, «European Passenger Law for Sea and Inland Waterway Transport», *Yearbook of Consumer Law 2008*, vol. 2, pp. 201-232.

⁴⁴ Note 35.

⁴⁵ Livre blanc «La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix» (COM(2001) 370 final du 12 septembre 2001), pp. 88 à 93.

⁴⁶ Un document de base pour cette branche de la politique de passagers est la «Communication de la Commission concernant la protection des passagers aériens dans l'Union européenne» (COM(2000) 365 final du 21 juin 2000). Site-web : http://ec.europa.eu/transport/air_portal/passenger_rights/legislation_fr.htm.

«déclaration de la Commission» annexée au règlement 261, on trouve une expression de ce processus de réflexion : «la commission rappelle son intention de promouvoir des engagements volontaires ou de faire des propositions pour étendre les mesures communautaires en faveur de la protection des passagers à d'autres modes de transport que le transport aérien, notamment le transport ferroviaire et maritime»⁴⁷.

Toutefois, le document le plus révélateur est la communication de la Commission «Renforcer les droits des passagers au sein de l'Union européenne»⁴⁸, publiée en février 2005, qui a promulgué les principaux principes suivants : 1) droits spécifiques des personnes à mobilité réduite, 2) compensation et assistance en cas de retard, d'annulation ou de refus d'embarquement, 3) responsabilité en cas de décès ou de blessure, 4) traitement des plaintes et moyens de recours et 5) informations des passagers⁴⁹. Ces principes méritent d'être repris ici, tels que résumés par la Commission elle-même⁵⁰ :

«Droits spécifiques en faveur des personnes à mobilité réduite»

Une politique de protection des passagers doit comporter des mesures spécifiques pour protéger les personnes à mobilité réduite. La population des citoyens à mobilité réduite représente 45 millions de personnes, soit environ 10% de la population européenne. Elle n'inclut pas seulement les personnes handicapées, mais également celles qui seraient incapables de voyager sans assistance, en raison de leur âge, d'une capacité intellectuelle réduite ou d'une maladie, etc.

Ces personnes devraient avoir la garantie d'une assistance appropriée, quel que soit l'endroit où elles se rendent et le mode de transport utilisé, afin de pouvoir voyager en confiance dans toute l'U.E. Ces personnes ne devraient jamais se voir refuser le transport ou la réservation pour cause de mobilité réduite. En outre, elles devraient recevoir, gratuitement, l'assistance dont elles ont besoin, aussi bien dans les aéroports, les gares et les ports, qu'à bord même du moyen de transport.

⁴⁷ J.O. L 46, du 17 février 2004, p. 8.

⁴⁸ COM(2005) 46 finale, du 16 février 2005. Voy. aussi la communication de presse de la Commission IP05/182 du 16 février 2005, «Des transports à visage humain : des nouveaux droits pour les passagers».

⁴⁹ Il est intéressant de comparer ce catalogue avec le certificat de naissance de la politique européenne de protection des consommateurs : «Programme préliminaire de la Communauté européenne économique» (J.O. C 92, 1975, p. 1).

⁵⁰ [Http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/124124.htm](http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/124124.htm).

Solutions automatiques et immédiates en cas d'interruption du voyage

Lorsqu'un service est interrompu à cause d'un retard, d'une annulation ou d'un refus d'embarquement, les passagers devraient avoir droit à des solutions automatiques pour faire face aux difficultés qu'ils rencontrent, quel que soit le mode de transport. Ils peuvent toujours entreprendre des actions juridiques contre les transporteurs.

Responsabilité en cas de décès ou de blessure des passagers

En règle générale, les passagers sont assurés contre le risque de dommages physiques; cependant, les exigences au niveau national diffèrent considérablement. À l'exception du secteur aérien, rien ne garantit un niveau d'assurance suffisant et uniforme dans toutes les circonstances. En ce qui concerne le transport maritime, la Commission a déjà proposé que la Communauté et les États membres deviennent parties contractantes du Protocole d'Athènes relatif au transport par mer de passagers et de leurs bagages.

Parallèlement, les voyageurs par autocar se trouvent confrontés à des règles nationales divergentes et ne savent pas devant quelle juridiction ils doivent déposer leur plainte. À cet égard, la Commission examinera comment garantir un niveau d'assurance adéquat et une approche uniforme en matière de responsabilité dans le transport international par autocar.

Traitement des plaintes et moyens de recours

Une fois que les passagers ont pris conscience de leurs droits, l'exercice de ces derniers devrait être rendu aussi simple que possible. La plupart du temps, les procédures se révèlent onéreuses ou très longues. D'où l'utilité de mécanismes extrajudiciaires de résolution des litiges qui offrent des avantages notables : rapidité, transparence, coût peu élevé et flexibilité. Dans ce contexte, la Commission a mis en place un réseau européen d'organismes nationaux, destiné à faciliter l'accès aux procédures extrajudiciaires pour la résolution des litiges transnationaux.

Information des passagers

Les passagers doivent non seulement connaître l'identité du transporteur qui effectuera le vol, mais aussi avoir la certitude que des informations qui pourraient avoir une influence sur la sécurité du transporteur et qui pourraient de ce fait les concerner fassent bien l'objet d'une communication rapide et efficace entre États.

Concernant l'information des passagers, la Commission a entamé une série de mesures, à savoir :

- développer un système d'indicateurs qui permettra aux passagers aériens d'avoir accès à des informations clés sur la qualité du service, pour comparer simplement et immédiatement la performance des transporteurs. Les indicateurs envisagés comprennent les retards, les refus d'embarquement, les annulations et la mauvaise gestion des bagages;
- poursuivre sa campagne d'information pour rendre publics les droits créés par la législation communautaire. La Commission va mettre à jour la charte des droits des passagers aériens pour y inclure la nouvelle législation communautaire sur les refus d'embarquement, les annulations et retards importants des vols aériens, et la responsabilité des transporteurs aériens;
- obtenir de la part des compagnies aériennes et ferroviaires un engagement volontaire de créer des systèmes intégrés de billetterie afin que les passagers puissent combiner plusieurs modes de transport en un trajet par le biais des billetteries intégrées;
- étudier en liaison avec l'industrie les possibilités de renforcer les droits du passager, en cas de faillite des compagnies aériennes».

Tel est le discours de la Commission européenne. La proximité avec la pensée qui a donné naissance au droit de la consommation européen est frappante. Cette proximité est cependant peu abordée par la doctrine juridique. La question se pose pourtant de savoir si le droit des passagers, est ou non un sous-groupe du droit de la consommation? Ou bien est-il une branche indépendante avec ses propres règles et le «passager» se définit-il différemment du «consommateur»? Quelle sont les spécificités du droit européen émergent des passagers? Il est aussi politiquement justifié de se demander où s'arrêtera l'ambition du régulateur européen si enthousiaste à légiférer dans l'intérêt des passagers et quand arrivera le moment où les intérêts du transporteur, obligé de répondre aux exigences régulatrices, seront pris en compte?

RÉPERCUSSION POUR LE DROIT EUROPÉEN DE LA CONSOMMATION

L'essor du droit des passagers, décrit dans ses grands traits *supra*, est le développement le plus remarquable de la politique des consommateurs dans la période récente. D'ici à la fin du cycle actuel de la politique de l'U.E. (un nouveau Parlement européen sera élu et un nouveau collège des commissaires nommé en 2009), l'on peut s'attendre à l'arrivée de toute une série de règlements qui contiendront

non seulement des obligations pour mieux informer les passagers et autres règles *soft* qui rendent le transport plus «convenable», mais surtout à des règles spécifiques (ou *hard*) sur le droit des contrats et la responsabilité civile.

Ce qui compte par conséquent pour la doctrine du droit de la consommation, c'est que presque tous ces instruments, conventions comme règlements, contribuent massivement à la croissance de l'édifice du droit privé européen⁵¹. À la lecture de ces textes, l'on constate l'emploi fréquent des termes du vocabulaire de droit privé tels que «contrat de passage», «dommage», «pertes», «causalité», «défaut», «négligence», «atténuation» et «force majeure» qui ne sont souvent pas spécifiquement définis, mais qui sont utilisés comme cela est préconisé par la doctrine juridique à travers les États membres. Cela montre une certaine insouciance vis-à-vis de l'application cohérente de ces règles, ce qui contraste avec l'angle actuellement retenu pour les directives de la consommation qui sont, depuis quelque temps déjà, identifiées comme objets de la recherche sur le «droit européen des contrats»⁵² qui vise à élaborer un cadre commun de référence (C.C.R.) comprenant des définitions communes des termes juridiques, principes fondamentaux et règles modèles afin de fournir des «outils» pour améliorer l'acquis communautaire en matière de droit de contrats⁵³. Pour mieux comprendre les effets du droit des passagers et lui trouver une place dans le droit privé européen, il serait utile de comparer les deux groupes du droit dérivé, à savoir les règlements relatifs aux passagers et les directives de protection des consommateurs qui, ensemble, représentent la plus grande accumulation du droit des contrats et de la responsabilité civile. Ensemble, ils font aussi l'objet de préoccupations en ce qui concerne la cohérence et la qualité du droit privé européen. Mais, du fait de leur origine respective et de la nature des droits octroyés, le droit de la consommation et le droit des passagers ne sont pas du tout identiques.

⁵¹ J. KARSTEN, «Passengers, Consumers and Travellers – The Rise of Passenger Rights in EC Transport Law and its Repercussions for Community Consumer Law and Policy», *Journal of Consumer Policy*, 2007, vol. 30, pp. 117-136.

⁵² [Hup://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pact/cont_law/index_fr.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pact/cont_law/index_fr.htm).

⁵³ J. KARSTEN et G. PETRI, «Towards a Handbook on European Contract Law and Beyond: The Commission's 2004 Communication "European Contract Law and the revision of the acquis: the way forward"», *Journal of Consumer Policy*, 2005, vol. 25, pp. 31-51; J. KARSTEN et A.R. SINAI, «The Action Plan on European contract law: Perspectives for the future of European contract law and EC consumer law», *Journal of Consumer Policy*, 2005, vol. 26, pp. 159-195.

BASE JURIDIQUE DANS LE DROIT PRIMAIRE

Ce sont les articles 71 et 80 du Traité (transport), et non les articles 95 et 153 CE (marché intérieur et protection du consommateur) qui constituent les bases juridiques pour les droits des passagers. L'article 51, § 1^{er}, CE exclut expressément le transport de la notion de service. Longtemps négligé comme base constitutionnelle pour une politique commune sur le transport, l'article 80, § 2, CE, introduit par l'Acte unique commun en 1987, a servi à légiférer dans l'intérêt des passagers aériens à partir de la fin des années 1980. Le sujet «consommation» est mentionné incidemment dans l'article 75, § 3, CE, quand il est dit qu'il faut prendre les dispositions nécessaires pour «assurer l'entier bénéfice aux usagers», ce qui correspond à l'article 153, § 2, CE (clause d'intégration).

Cependant, il convient de constater que ce qui a motivé l'initiative ne vient pas du fait que le droit constitutionnel donne une tâche à effectuer au législateur, mais est venu de l'extérieur : les conventions internationales (Montréal et Varsovie pour l'aviation, Athènes et Londres pour le transport maritime, Vilnius et Berne pour le transport ferroviaire) – c'est-à-dire la gouvernance internationale très développée dans le domaine du transport – exigent l'action des institutions de l'U.E. L'initiative de l'Europe a été réactive : si l'on souhaite que le marché des transports soit intégré, il faut que ces conventions soient incorporées harmonieusement. Avec les règlements sur les droits des passagers, le droit communautaire a commencé à combler les lacunes existantes entre le droit international et le droit national.

RÈGLEMENTS AU LIEU DE DIRECTIVES

Les actes législatifs adoptés sur la base de ces articles sont des règlements directement applicables, plutôt que des directives d'harmonisation dites «minimales». «Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre» (article 249, § 2, CE). Encore rare pour le droit privé européen d'aujourd'hui, les règlements sur les droits des passagers représentent par conséquent l'harmonisation «au fond», se substituant à des règles nationales préexistantes. Cela a pour effet que le droit des passagers est aperçu comme «non filtré» par le citoyen et comme un produit de «Bruxelles». Ils ne sont pas déguisés en tant que textes nationaux transposant des directives qui, pour une personne non informée, apparaissent souvent comme le résultat de la politique nationale.

SERVICES POLITIQUES RESPONSABLES

Le service de la Commission responsable pour la rédaction de ces instruments est la direction générale «Énergie et transport» (D.G. Tren) et pas la direction générale «Santé et protection du consommateur» (D.G. Sanco). Parallèlement, au Parlement européen, c'est le comité «Transport et Tourisme» (Tran) et pas le comité «Marché intérieur et protection du consommateur» (Imco) qui débat les propositions venant de la Commission. Le personnel administratif et politique est donc différent et par conséquent souvent guidé par un état d'esprit et une expérience différents.

NOTIONS DE «PASSAGER», «VOYAGEUR» ET «CONSOmmATEUR»

En droit européen, il n'existe pas une définition uniforme du «consommateur». Pourtant, le droit de la consommation, et surtout les directives régissant l'activité de *shopping* (directive 1999/44/CE sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation⁵⁴, directive 97/7/CE concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance⁵⁵, directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs⁵⁶, directive 85/577/CEE concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux)⁵⁷ ainsi que les règlements du droit international privé (règlement (CE) n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale [«Bruxelles I»]⁵⁸, règlement (CE) n° 864/2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles [«Rome II»]⁵⁹, la Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles⁶⁰ et la proposition pour l'adoption d'un règlement [«Rome I»]⁶¹, décrivent le consommateur

⁵⁴ J.O. L 171, du 7 juillet 1999, p. 12.

⁵⁵ Note 38.

⁵⁶ J.O. L 95, du 21 avril 1993, p. 13.

⁵⁷ J.O. L 372, du 31 décembre 1985, p. 31.

⁵⁸ J.O. L 12, du 16 janvier 2001, p. 1, modifié par les règlements (CE) n° 1496/2002 (J.O. L 225, du 22 août 2002, p. 13), règlement (CE) n° 1937/2004 (J.O. L 334, du 10 novembre 2004, p. 3) et règlement (CE) n° 2245/2004 (J.O. L 381, du 28 décembre 2004, p. 10).

⁵⁹ J.O. L 199, du 31 juillet 2007, p. 40.

⁶⁰ Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles (version consolidée) (publié dans le J.O. C 334, du 30 décembre 2005, pp. 1-27).

⁶¹ COM(2005) 650 finale du 15 décembre 2005.

comme une personne physique qui acquiert des biens et des services sur le marché dans un but d'utilisation privée. Ces formules ont été interprétées étroitement par la C.J.C.E. dans une jurisprudence constante, en commençant avec l'affaire *Bertrand*⁶² en 1978, puis avec les affaires *Di Pinto*⁶³ et *Benincasa*⁶⁴ et enfin avec l'affaire *Gruber*⁶⁵, en 2005. Selon ces arrêts, quelqu'un qui n'utilise pas un bien ou un service exclusivement pour ses besoins privés et inclut pour une double finalité une proportion de l'usage qui se rattache à l'activité professionnelle d'une façon non-négligeable, est exclu de la protection donnée par le droit de la consommation.

Mettre l'accent sur l'emploi privé du bien ou du service acquis n'est pas déterminant pour la notion de «voyageur» (qui est aussi un élément du droit de la consommation européen). La directive sur les voyages à forfait 90/314/CEE utilise le terme «consommateur» mais lui donne un sens plus large qui comprend, notamment, un voyageur pour des buts professionnels⁶⁶. Le droit français, en transposant cette directive dans le Code du tourisme, principalement les articles L.211-8 et suivants, pour les mesures principales, et le décret n° 94-490 du 15 juin 1994 pour les mesures d'application⁶⁷, parle d'«acheteur». La Convention du Conseil de l'Europe du 17 décembre 1962⁶⁸ (voy. : articles 1952 à 1954 du Code civil français) sur la responsabilité des hôteliers en ce qui concerne les objets apportés par les voyageurs utilise aussi le mot «voyageur» pour le preneur d'un service de tourisme.

Parallèlement, le droit des passagers montre une indifférence à l'égard du caractère privé ou professionnel de la prestation de service de transport. Un passager peut être un voyageur à des fins de loisirs aussi bien qu'à des fins professionnelles. Effectuer une distinction n'a pas de sens que ce soit pour

⁶² Affaire C-150/77, *Société Bertrand c. Paul Ott KG*, 1978, *Rec.*, 1431.

⁶³ Affaire C-361/89, *Procédure pénale contre Patrice di Pinto*, 1991, *Rec.*, I-1189.

⁶⁴ Affaire C-269/95, *Francesco Benincasa c. Dentalkit Srl.*, 1997, *Rec.*, I-3767.

⁶⁵ Affaire C-464/01, *Johann Gruber c. Bay Wa AG*, 2005, *Rec.*, I-439.

⁶⁶ Article 2(4) de la directive 90/314/EEC concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (J.O. L 158, du 23 juin 1990, p. 59) : «"consommateur" : la personne qui achète ou s'engage à acheter le forfait ("le contractant principal"), ou toute personne au nom de laquelle le contractant principal s'engage à acheter le forfait ("les autres bénéficiaires"), ou toute personne à laquelle le contractant principal ou un des autres bénéficiaires cède le forfait ("le cessionnaire")».

⁶⁷ Articles 95 à 104 du décret n° 94-490 du 15 juin 1994 pris en application de l'article 31 de la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours [Loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours].

⁶⁸ [Http://conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).

monter à bord d'un avion, d'un bateau ou d'un train. Il est essentiel de noter qu'une limitation telle que pratiquée dans le droit de la consommation *stricto sensu* n'est pas compatible avec l'article 75, § 3, du Traité CE qui fait référence au terme d'« usager » pour décrire le bénéficiaire de la politique issue de ce chapitre du Traité. Le droit dérivé a respecté cette règle dans les règlements aériens décrits *supra*⁶⁹.

CONCLUSIONS

Cette analyse montre que le droit de la consommation, au sens large, avance sur des voies définies en fonction des groupes de personnes physiques à protéger. À l'intérieur de ce droit de la consommation, le droit des passagers est le plus dynamique, comme en témoigne la prolifération des instruments législatifs adoptés, proposés ou en préparation à travers des études et divers travaux préparatoires de la Commission européenne. Il n'y a pas de risques à prédire que l'acquis communautaire va, dans un délai de quelques années seulement, être complété par des règlements pour tous les types de transport. Cette législation, qui prendra la forme de règlements directement applicables, sera tangible pour les citoyens européens, sans passage par le détour de la législation nationale et sera présentée avec l'étiquette de l'U.E. Avec l'appui de la publicité, au moyen d'affiches apposées dans les aéroports, les gares et les ports et grâce à des informations disponibles en ligne sur Internet, cette législation ne sera pas sans impact sur le droit de la consommation tel qu'il s'est construit lors de ces vingt dernières années. En résumé, l'on peut dégager quelques conclusions préliminaires :

- Une comparaison entre le dynamisme d'expansion du droit des passagers et la révision de l'acquis communautaire actuellement en cours⁷⁰ qui a « pour but de mieux répondre aux objectifs de l'initiative "Mieux légiférer", en simplifiant et en complétant le cadre réglementaire existant » montre la maturité relative du droit de la consommation. Les huit directives concernées par la révision de l'acquis vont être modernisées, simplifiées, voire fusionnées. Mais, apparemment, l'ambition s'arrête là. Le Parlement européen, dans sa résolution sur le

⁶⁹ Article 2(m) du règlement (CEE) n° 2299/89 (tel que modifié) et article 2(k) du règlement (CE) n° 3652/93 (abrogé); article 2, § 1^{er}, c, du règlement 2027/97 (tel que modifié); article 3, g, du règlement (CE) 785/2004 (voy. aussi KARSTEN, *op. cit.*, [note 50], pp. 128 et 129).

⁷⁰ Livre vert sur la révision d'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs (COM(2007) 744 final du 8 février 2007).

Livre vert⁷¹, a en effet proclamé qu'il « est opposé à ce que la révision de l'acquis communautaire soit utilisée pour élargir le contenu législatif des directives sectorielles existantes ou pour introduire des directives supplémentaires ». Le droit de la consommation, basé sur l'article 95 du Traité CE, a cédé son caractère d'avant-garde et transmis ce titre au droit de tourisme (lequel est aussi basé sur l'article 95 CE) et le droit des passagers (basé sur les articles 71 et 80 CE).

- Cependant, la politique européenne de protection du consommateur est en train de se donner de nouvelles tâches et a quitté le champ restreint de l'approche traditionnelle concentré sur l'activité de *shopping*. Toutefois, un élargissement de la notion du « consommateur » n'a pas accompagné cette croissance. Au contraire, dans son incarnation du droit des passagers, elle a développé une branche indépendante. Le droit des passagers ajoute par conséquent des éléments importants à l'édifice de droit de la consommation sans changer sa base.
- Le droit communautaire applicable aux voyages et au tourisme a aussi le potentiel de se développer de manière autonome et de se distinguer du droit applicable au *shopping*. Ceci est lié à la notion de consommateur qui fait ses courses (notion « taillée » pour le consommateur dans son pays d'origine) et la notion plus large applicable au voyageur (voyage à forfait et contrat d'hôtellerie) ou l'acheteur d'un *timeshare* (notion « taillée » pour le voyageur à l'étranger). Le dernier cas inclut notamment le voyageur professionnel que n'est pas couvert par le droit de la consommation traditionnelle.
- Le caractère indépendant du droit des passagers est une preuve de l'impact réel de la clause d'intégration de l'article 153, § 2, du Traité CE. Cela montre aussi que, dans un sens horizontal, la Communauté s'occupe à bon droit des intérêts des consommateurs (une ambition élevée au niveau constitutionnel par l'article 38 de la Charte des droits fondamentaux).
- Le contrôle des clauses abusives constitue une base commune indispensable pour toutes les branches de la politique de protection des consommateurs. La directive 93/13/CEE⁷² constitue donc la législation unique applicable en la

⁷¹ Rapport sur le Livre vert sur la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs du 6 septembre 2007, § 7.

⁷² Directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (J.O. L 95, du 21 avril 1993, p. 29).

matière pour les contrats de consommation (B2C) comme pour les contrats de voyage (y compris B2B).

- Les règlements sur les droits des passagers sont, à ce stade, l'exemple le plus développé d'harmonisation maximale (*full harmonisation*) du droit privé européen. Ils vont déjà bien plus loin dans l'intégration législative que ce qui est à présent discuté dans le cadre du projet de «droit européen des contrats».
- Souvent, les droits des passagers sont dérivés du droit international. Ils donnent un exemple de pénétration du droit international dans le droit communautaire. La réception qui a été faite au niveau européen des règles internationales est un exemple à suivre pour leur application à travers le monde.
- Comme le montre l'exemple du règlement 261, le droit des passagers souffre d'un manque de réflexion de la part de la doctrine. Ce droit n'est pas facilement compris et appliqué dans la pratique juridique. Pour bénéficier du droit des passagers – dans tous les sens, y compris dans la prise en compte de l'intérêt des transporteurs qui, dans l'élan du développement actuel, est souvent laissé de côté – la doctrine européenne est censée présenter, à terme, une image plus cohérente de cette nouvelle branche du droit de la consommation. Un bon début serait d'arriver à une notion commune de «passager» compatible avec ses origines de droit international et utilisable dans les règlements régissant les différents types de transport. Un vocabulaire «intermodal» devrait ainsi être élaboré pour épeler l'alphabet de la nouvelle doctrine des droits des passagers.