

Affaire C-597/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

12 novembre 2020

Jurisdiction de renvoi :

Fővárosi Törvényszék (Hongrie)

Date de la décision de renvoi :

27 octobre 2020

Partie demanderesse :

Polskie Linie Lotnicze « LOT » SA

Partie défenderesse :

Budapest Főváros Kormányhivatala

Fővárosi Törvényszék

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Partie demanderesse :

[OMISSIS]

Polskie Linie Lotnicze LOT Spółka Akcyjna
([OMISSIS] Pologne, Varsovie [OMISSIS])

[OMISSIS]

Partie défenderesse :

[OMISSIS]

Budapest Főváros Kormányhivatala ([OMISSIS]
Budapest [Hongrie] [OMISSIS])

[OMISSIS]

Objet du litige :

[OMISSIS]

recours de droit administratif en contrôle
juridictionnel [d'une] décision administrative
[OMISSIS] rendue dans une affaire de protection
des consommateurs

Ordonnance

Le [Fővárosi Törvényszék (la cour de Budapest-Capitale, Hongrie ; ci-après la « jurisdiction de céans »)] introduit devant la Cour de justice de l'Union européenne une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation de

l'article 16, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 11 février 2004, établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 (JO 2004, L 46, p. 1 ; ci-après le « règlement n° 261/2004 »)].

La juridiction de céans soumet à la Cour de justice la question suivante :

L'article 16, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil doit-il être interprété en ce sens qu'un organisme national chargé de l'application du règlement qui a été saisi de plaintes individuelles de la part de passagers ne peut pas obliger le transporteur aérien concerné à accorder l'indemnisation due aux passagers en vertu du règlement ?

[OMISSIS : éléments de procédure de droit interne]

Motifs

- 1 La juridiction de céans, siégeant en matière administrative et saisie d'un recours dans une affaire de protection des consommateurs, prie la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour »), sur le fondement de l'article 267 TFUE, d'interpréter les dispositions du droit de l'Union nécessaires à la résolution du litige au principal.

Objet du litige et faits pertinents

- 2 À la suite du retard de plus de trois heures du vol reliant New-York à Budapest effectué par la compagnie aérienne demanderesse le 22 septembre 2019, [certains] passagers étrangers [OMISSIS] se sont adressés à la partie défenderesse, en sa qualité d'autorité de protection des consommateurs en Hongrie, afin que celle-ci prescrive à la partie demanderesse de leur verser, à titre de réparation pour violation de l'article 5, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 261/2004, une indemnité telle que prévue à l'article 7 dudit règlement. **[Or. 2]**
- 3 Par [une] décision [OMISSIS] du 20 avril 2020, adoptée dans le cadre de la procédure de protection des consommateurs introduite par ladite demande, la partie défenderesse a constaté que la partie demanderesse avait enfreint l'article 6, paragraphe 1, sous c), et l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 261/2004. En conséquence, elle a sommé la partie demanderesse de payer aux passagers concernés une indemnité de 600 euros par personne et, pour l'avenir, de verser l'indemnité prescrite à tout passager introduisant une plainte dans le cas où le retard ou l'annulation du vol exploité par la partie demanderesse, ou le refus d'embarquement, serait dû à une circonstance autre qu'extraordinaire. Elle a justifié ces mesures en se déclarant, en vertu de l'article 16, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 261/2004, compétente pour connaître des plaintes introduites par les

voyageurs en vue de faire valoir leurs droits en tant que passagers. Selon les termes de l'article 43/A, paragraphe 2, de l'*a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény* (la loi n° CLV de 1997, relative à la protection des consommateurs ; ci-après la « loi sur la protection des consommateurs »), l'autorité de protection des consommateurs est chargée de l'application – au besoin après consultation de l'autorité de l'aviation civile – du règlement [n° 2017/2394] en cas d'infractions commises dans l'Union européenne aux dispositions du règlement [n° 261/2004]. À l'article 47, paragraphe 1, de la loi sur la protection des consommateurs, le point c) habilite ladite autorité à obliger l'entreprise concernée à mettre fin dans un délai déterminé aux défaillances ou lacunes constatées, et le point i) lui donne le pouvoir d'infliger une amende dite « de protection des consommateurs ».

- 4 Par son recours, la partie demanderesse prie la juridiction de céans d'annuler ladite décision. Elle soutient que la cause du retard du vol concerné peut être considérée comme une circonstance extraordinaire, ce qui constitue un motif d'exonération prévu par l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 261/2004, de sorte que c'est à bon droit qu'elle a refusé d'indemniser les passagers comme ceux-ci l'exigeaient.
- 5 La partie défenderesse, quant à elle, conclut au rejet du recours au motif qu'il n'existe pas, selon elle, de cause d'exonération de l'indemnisation.

Justification du renvoi préjudiciel et arguments des parties

- 6 La juridiction de céans éprouve un doute quant à savoir si l'autorité de protection des consommateurs a le pouvoir d'obliger à une indemnisation au sens du règlement n° 261/2004.
- 7 La *partie demanderesse* soutient que l'autorité de protection des consommateurs n'a pas la faculté de prescrire une indemnisation en vertu du règlement. C'est ce qui ressortirait des points 35 à 41 des conclusions de l'avocat général Bot dans les affaires jointes Ruijsenaars e.a. (C-145/15 et C-146/15, EU:C:2016:12) (ci-après « Ruijsenaars e.a. »). D'après ces considérations de l'avocat général, la relation entre un transporteur aérien et un passager est de nature civile, de sorte que la mise en œuvre par les passagers des prétentions qui en découlent, en tant qu'exercice de droits contractuels, relève de la compétence des juridictions civiles. La pratique hongroise permettant à l'organisme national chargé de l'application du règlement n° 261/2004 d'obliger les transporteurs aériens à une indemnisation prive les juridictions civiles de la compétence qui leur revient. Dans plusieurs cas, des recours en indemnisation ont, en ce qui concerne d'autres voyageurs, été intentés contre la partie demanderesse en Hongrie devant une juridiction civile. Les voyageurs ont donc à leur disposition une voie de recours juridictionnelle afin d'obtenir une indemnisation, en tant que prétention de droit civil.
- 8 La *partie défenderesse*, quant à elle, fait valoir que l'autorité de protection des consommateurs a le pouvoir d'obliger à une indemnisation telle que prévue par le règlement n° 261/2004. Cette thèse trouverait un fondement au point 36 de l'arrêt

rendu dans les affaires Ruijsenaars e.a. et au point 30 des conclusions lues par l'avocat général dans les mêmes affaires, ainsi qu'à la section 7.1 de la communication de la Commission contenant des orientations interprétatives relatives au règlement n° 261/2004, publiée le 15 juin 2016 [JO 2016, C 214, p. 5]. Il en ressort que l'organisme national chargé de l'application du règlement n'est pas tenu, s'il n'en voit pas la nécessité, d'agir en décidant d'une indemnisation dans le cadre de plaintes individuelles. Cependant, le fait que cela ne soit pas obligatoire ne signifie pas que cela est interdit ou qu'il ne serait pas possible d'agir ainsi et de décider d'une indemnisation lorsque cette faculté et les conditions pour ce faire existent selon la réglementation interne de l'État membre. Elle met, à ce propos, l'accent sur l'objectif de garantir un niveau élevé de protection des passagers, tel que mentionné au considérant 1 du règlement n° 261/2004, ainsi que sur l'obligation de tenir compte des exigences de protection des consommateurs en général [Or. 3] qui est évoquée au même endroit du préambule. À son avis, les droits des passagers aériens se trouveraient vidés de leur contenu sur le plan de la protection des consommateurs si l'autorité de protection des consommateurs ne pouvait pas décider d'une indemnisation en cas de demandes individuelles. La désignation d'un organisme national chargé de l'application du règlement, telle que prévue à l'article 16, paragraphe 1, de ce dernier, n'aurait pas de sens si le rôle de l'organisme se limitait, en cas de plaintes individuelles, à informer les passagers de leurs droits.

Dispositions pertinentes

9 Article 16, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 261/2004 :

« 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. »

10 Article 43/A, paragraphe 2, de la loi hongroise sur la protection des consommateurs :

« L'autorité de protection des consommateurs est chargée de l'application – au besoin après consultation de l'autorité de l'aviation civile – du règlement n° 2017/2394 en cas d'infractions commises dans l'Union européenne aux dispositions du règlement n° 261/2004 [...] ».

Motifs de la question posée

- 11 Dans son arrêt précité, la Cour a jugé que l'autorité de protection des consommateurs n'était *pas tenue* d'obliger les compagnies aériennes à une indemnisation. Toutefois, les conclusions de l'avocat général à cet égard ont été plus loin encore en ce que celui-ci a émis l'opinion que l'autorité de protection des consommateurs n'a pas le droit de prescrire une indemnisation parce que cela relève de la compétence du juge civil.
- 12 En conséquence, la procédure préjudicielle est nécessaire afin d'éclairer la question de savoir si, dans ledit arrêt, la réponse selon laquelle l'autorité en cause n'était « pas tenue » d'adopter une telle mesure a été donnée par la Cour parce que a) la question de la juridiction de renvoi néerlandaise portait expressément sur ce point ou b) la Cour souhaitait s'écarter de l'opinion de l'avocat général.
- 13 La question qui précède est pertinente, car la situation existant aux Pays-Bas sur laquelle l'arrêt Ruijsenaars e.a. s'est prononcé n'est pas la même que celle de la Hongrie dans la mesure, en effet, où – d'après ce qui ressort des motifs de l'arrêt – ce sont les juridictions civiles qui, dans le premier État, connaissent des plaintes des voyageurs visant à une indemnisation, l'autorité de protection des consommateurs rejetant systématiquement les plaintes à cet effet qui lui sont soumises. C'est dans une telle affaire, introduite par des voyageurs dont les plaintes avaient été rejetées, que la juridiction administrative néerlandaise a posé la question de savoir si l'autorité de protection des consommateurs s'était vu « imposer » l'obligation de prescrire une indemnisation. À cette question, la Cour a répondu que l'autorité n'y était « pas tenue », et ce, malgré que l'avocat général eût, dans ses conclusions, proposé d'y répondre plus largement que l'autorité « ne peut pas » adopter une telle mesure, laquelle réponse est importante en ce qui concerne la situation en Hongrie.
- 14 L'arrêt Ruijsenaars e.a. révèle la direction prise par les réflexions de la Cour, mais il n'apporte pas de réponse directe à la situation qui existe en Hongrie, où c'est l'autorité de protection des consommateurs – bien que le recours au juge civil y soit également possible – qui impose systématiquement l'indemnisation aux compagnies aériennes. **[Or. 4]**
- 15 En vertu de l'article 43/A, paragraphe 2, de la loi sur la protection des consommateurs, l'autorité de protection des consommateurs désignée comme organisme national chargé de l'application du règlement n° 261/2004 dispose d'une compétence générale pour connaître des infractions aux dispositions dudit règlement. Cette loi habilite ladite autorité à appliquer certaines mesures (par exemple, prescrire la cessation des défaillances ou lacunes constatées, infliger des amendes, etc.) en cas de violation des dispositions destinées à protéger les consommateurs. Toutefois, on ne trouve pas dans la réglementation hongroise – au-delà de cette désignation générale – d'habilitation expresse permettant à l'organisme national chargé de l'application du règlement d'adopter des mesures coercitives visant à une indemnisation en cas de non-respect du règlement.

- 16 Il est nécessaire, pour trancher le litige au principal, d'éclaircir le point de savoir si l'organisme national chargé de l'application du règlement a, en vertu du droit de l'Union, la compétence pour imposer une indemnisation puisque, selon les termes de l'article 92, paragraphe 1, sous a), de l'*a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (la loi n° I de 2017 portant code de procédure contentieuse administrative [OMISSIS]), toute décision d'une autorité administrative incompétente doit être annulée sans examen sur le fond, et les tribunaux doivent constater d'office l'existence d'un motif d'annulation.
- 17 De plus, si, pour obliger les transporteurs aériens à une indemnisation, il était possible, dans certains États membres de l'Union, de saisir l'organisme national chargé de l'application du règlement, tandis que, dans d'autres, la seule voie de recours à cet effet consistait à procéder devant les juridictions civiles, cela aurait pour conséquence une insécurité juridique, des conflits de compétence, des procédures parallèles et une recherche des fors les plus avantageux (*forum shopping*) à l'échelle européenne.
- 18 [OMISSIS]
- 19 [OMISSIS : éléments de procédure de droit interne]

Budapest, le 27 octobre 2020

[OMISSIS] [nom du juge signataire]