CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. L. A. GEELHOED
présentées le 8 septembre 2005 [1]

I — Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle porte, en premier lieu, sur la validité des articles 5, 6 et 7 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 [2] (ci-après le «règlement n° 261/2004» ou le «règlement»). Elle porte, en second lieu, sur l'interprétation de l'article 234, deuxième alinéa, CE.

II — Le cadre juridique

La convention de Montréal

2. La convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien [3] (ci-après la «convention de Montréal») a été signée par la Communauté européenne le 9 décembre 1999. Elle a été approuvée par la décision 2001/539/CE, du Conseil, du 5 avril 2001 [4]. En ce qui concerne la Communauté européenne, elle est entrée en vigueur le 28 juin 2004.

3. L'article 19 de la convention de Montréal, intitulé «Retard», dispose:

«Le transporteur est responsable du dommage résultant d'un retard dans le transport aérien de passagers, de bagages ou de marchandises. Cependant, le transporteur n'est pas responsable du dommage causé par un retard s'il prouve que lui, ses préposés et mandataires ont pris toutes les mesures qui pouvaient raisonnablement s'imposer pour éviter le dommage, ou qu'il leur était impossible de les prendre.»

4. L'article 22, paragraphe 1, de la convention de Montréal limite, aux termes de

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — JO L 46, p. 1.

3 — JO 2001, L 194, p. 39.

4 — JO L 194, p. 38.

l'article 19, la responsabilité du transporteur en cas de retard à la somme de 4 150 droits de tirage spéciaux (DTS) par passager. L'article 22, paragraphe 5, dispose que cette limite ne doit pas s'appliquer si le dommage résulte d'un acte ou d'une omission du transporteur fait soit avec l'intention de provoquer un dommage, soit témérairement et avec conscience qu'un dommage en résultera probablement.

5. L'article 29, intitulé «Principe des recours», énonce ce qui suit:

«Dans le transport de passagers, de bagages et de marchandises, toute action en dommages-intérêts, à quelque titre que ce soit, en vertu de la présente convention, en raison d'un contrat ou d'un acte illicite ou pour toute autre cause, ne peut être exercée que dans les conditions et limites de responsabilité prévues par la présente convention, sans préjudice de la détermination des personnes qui ont le droit d'agir et de leurs droits respectifs. Dans toute action de ce genre, on ne pourra pas obtenir de dommages-intérêts punitifs ou exemplaires ni de dommages à un titre autre que la réparation.»

Le règlement (CE) nº 889/2002

6. L'article 1er, point 4, du règlement (CE) nº 889/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 13 mai 2002, modifiant le règlement (CE) nº 2027/97 du Conseil relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident[5], remplace l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 2027/97, du 9 octobre 1997 (JO L 285, p. 1), par le texte suivant:

«La responsabilité d'un transporteur aérien communautaire envers les passagers et leurs bagages est régie par toutes les dispositions de la convention de Montréal relatives à cette responsabilité.»

7. L'article 1er, paragraphe 10, du règlement nº 889/2002 ajoute une annexe au règlement nº 2027/97, laquelle comporte notamment les dispositions suivantes sous l'intitulé «Retard des passagers»:

«En cas de retard des passagers, le transporteur aérien est responsable des dommages, sauf s'il a pris toutes les mesures raisonnablement envisageables pour les éviter ou s'il était impossible de prendre de telles mesures. La responsabilité en cas de retard des passagers est limitée à 4 150 DTS (équivalent approximatif en monnaie locale).»

5 — JO L 140, p. 2.

Le règlement n° 261/2004

8. L'article 5 du règlement n° 261/2004, intitulé «Annulations», dispose:

«1. En cas d'annulation d'un vol, les passagers concernés:

a) se voient offrir par le transporteur aérien effectif une assistance conformément à l'article 8;

b) se voient offrir par le transporteur aérien effectif une assistance conformément à l'article 9, paragraphe 1, point a), et paragraphe 2, de même que, dans le cas d'un réacheminement lorsque l'heure de départ raisonnablement attendue du nouveau vol est au moins le jour suivant le départ planifié pour le vol annulé, l'assistance prévue à l'article 9, paragraphe 1, points b) et c), et

c) ont droit à une indemnisation du transporteur aérien effectif conformément à l'article 7, à moins qu'ils soient informés de l'annulation du vol:

i) au moins deux semaines avant l'heure de départ prévue, ou

ii) de deux semaines à sept jours avant l'heure de départ prévue si on leur offre un réacheminement leur permettant de partir au plus tôt deux heures avant l'heure de départ prévue et d'atteindre leur destination finale moins de quatre heures après l'heure d'arrivée prévue, ou

iii) moins de sept jours avant l'heure de départ prévue si on leur offre un réacheminement leur permettant de partir au plus tôt une heure avant l'heure de départ prévue et d'atteindre leur destination finale moins de deux heures après l'heure prévue d'arrivée.

2. Lorsque les passagers sont informés de l'annulation d'un vol, des renseignements leur sont fournis concernant d'autres transports possibles.

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.

4. Il incombe au transporteur aérien effectif de prouver qu'il a informé les passagers de l'annulation d'un vol ainsi que le délai dans lequel il l'a fait.»

9. L'article 6 du règlement nº 261/2004, intitulé «Retards», énonce ce qui suit:

«1. Lorsqu'un transporteur aérien effectif prévoit raisonnablement qu'un vol sera retardé par rapport à l'heure de départ prévue:

a) de deux heures ou plus pour tous les vols de 1 500 kilomètres ou moins, ou

b) de trois heures ou plus pour tous les vols intracommunautaires de plus de 1 500 km et pour tous les autres vols de 1 500 à 3 500 km, ou

c) de quatre heures ou plus pour tous les vols qui ne relèvent pas des points a) ou b),

les passagers se voient proposer par le transporteur aérien effectif:

i) l'assistance prévue à l'article 9, paragraphe 1, point a), et paragraphe 2, et

ii) lorsque l'heure de départ raisonnablement attendue est au moins le jour suivant l'heure de départ initialement annoncée, l'assistance prévue à l'article 9, paragraphe 1, points b) et c), et

iii) lorsque le retard est d'au moins cinq heures, l'assistance prévue à l'article 8, paragraphe 1, point a).

2. En tout état de cause, cette assistance est proposée dans les limites fixées ci-dessus compte tenu de la distance du vol.»

10. Aux termes de l'article 7, intitulé «Droit à indemnisation», du règlement nº 261/2004:

«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.

2. Lorsque, en application de l'article 8, un passager se voit proposer un réacheminement vers sa destination finale sur un autre vol dont l'heure d'arrivée ne dépasse pas l'heure d'arrivée prévue du vol initialement réservé:

a) de deux heures pour tous les vols de 1 500 kilomètres ou moins, ou

b) de trois heures pour tous les vols intracommunautaires de plus de 1 500 kilomètres et pour tous les autres vols de 1 500 à 3 500 kilomètres, ou

c) de quatre heures pour tous les vols ne relevant pas des points a) ou b),

le transporteur aérien effectif peut réduire de 50 % le montant de l'indemnisation prévue au paragraphe 1.

3. L'indemnisation visée au paragraphe 1 est payée en espèces, par virement bancaire électronique, par virement bancaire ou par chèque, ou, avec l'accord signé du passager, sous forme de bons de voyage et/ou d'autres services.

4. Les distances indiquées aux paragraphes 1 et 2 sont mesurées selon la méthode de la route orthodromique.»

11. Selon l'article 8 du règlement n° 261/2004:

«1. Lorsqu'il est fait référence au présent article, les passagers se voient proposer le choix entre:

a) le remboursement du billet, dans un délai de sept jours, selon les modalités visées à l'article 7, paragraphe 3, au prix

auquel il a été acheté, pour la ou les parties du voyage non effectuées et pour la ou les parties du voyage déjà effectuées et devenues inutiles par rapport à leur plan de voyage initial, ainsi que, le cas échéant,

— un vol retour vers leur point de départ initial dans les meilleurs délais;

b) un réacheminement vers leur destination finale, dans des conditions de transport comparables et dans les meilleurs délais, ou

c) un réacheminement vers leur destination finale dans des conditions de transport comparables à une date ultérieure, à leur convenance, sous réserve de la disponibilité de sièges.

2. Le paragraphe 1, point a), s'applique également aux passagers dont le vol fait partie d'un voyage à forfait hormis en ce qui concerne le droit au remboursement si un tel droit découle de la directive 90/314/CEE.

3. Dans le cas d'une ville, d'une agglomération ou d'une région desservie par plusieurs aéroports, si le transporteur aérien effectif propose au passager un vol à destination d'un aéroport autre que celui qui était initialement prévu, le transporteur aérien effectif prend à sa charge les frais de transfert des passagers entre l'aéroport d'arrivée et l'aéroport initialement prévu ou une autre destination proche convenue avec le passager.»

12. Selon l'article 9 du règlement nº 261/2004:

«1. Lorsqu'il est fait référence au présent article, les passagers se voient offrir gratuitement:

a) des rafraîchissements et des possibilités de se restaurer en suffisance compte tenu du délai d'attente;

b) 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;

c) 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.»

III — Les faits, la procédure et les questions déférées à titre préjudiciel

13. L'International Air Transport Association (ci-après «IATA»), qui représente les intérêts de 270 compagnies aériennes de 130 pays, lesquelles transportent 98 % des passagers du transport aérien sur des vols à l'échelle mondiale, et la European Low Fares Airline Association (ci-après «ELFAA»), association créée en janvier 2004 qui représente les intérêts de 10 compagnies aériennes européennes à tarifs bas de 9 pays européens (ci-après, conjointement, les «demanderesses»), ont saisi la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Royaume-Uni), de deux recours dirigés contre le Department of Transport (ministère des Transports) du gouvernement du Royaume-Uni, visant à obtenir un contrôle juridictionnel relatif à la mise en œuvre du règlement n° 261/2004.

14. Estimant que les arguments des demanderesses avaient des chances d'être accueillis et, partant, qu'ils n'étaient pas dénués de fondement, la High Court a décidé de déférer à la Cour sept questions posées par les demanderesses contestant la validité du règlement n° 261/2004. Comme le Department of Transport a mis en doute la nécessité de déférer six des questions puisqu'elles ne soulevaient, selon lui, aucun doute réel quant à la validité de ce règlement, la High Court a souhaité savoir à quel critère il devait être satisfait ou quel seuil devait être franchi avant de devoir déférer à la Cour une question relative à la validité d'un acte communautaire sur le fondement de l'article 234, deuxième alinéa, CE. C'est dans ces circonstances que la juridiction nationale a déféré à la Cour les questions suivantes:

«1) L'article 6 du règlement n° 261/2004 est-il invalide au motif qu'il est incompatible avec la convention de Montréal de 1999 et en particulier avec les articles 19, 22 et 29 de celle-ci et cette circonstance (combinée à tout autre élément pertinent) affecte-t-elle la validité du règlement dans son ensemble?

2) L'article 5 du règlement a-t-il été amendé d'une manière non conforme aux exigences procédurales visées par l'article 251 CE, lors de l'examen du projet de texte par le comité de consultation et, dans l'affirmative, l'article 5 du règlement est-il invalide et, dans l'affirmative, cette circonstance (combinée à tout autre élément pertinent) affecte-t-elle la validité du règlement dans son ensemble?

3) Les articles 5 et 6 du règlement nº 261/2004 sont-ils invalides (totalement ou partiellement) au motif qu'ils ne sont pas conformes au principe de sécurité juridique et, dans l'affirmative, cette invalidité (combinée à tout autre élément pertinent) affecte-t-elle la validité du règlement dans son ensemble?

4) Les articles 5 et 6 du règlement nº 261/2004 sont-ils invalides (totalement ou partiellement) au motif qu'ils ne sont pas motivés ou pas motivés suffisamment, et, dans l'affirmative, cette invalidité (combinée à tout autre élément pertinent) affecte-t-elle la validité du règlement dans son ensemble?

5) Les articles 5 et 6 du règlement nº 261/2004 sont-ils invalides (totalement ou partiellement) au motif qu'ils ne sont pas conformes au principe de proportionnalité applicable à toute action de la Communauté et, dans l'affirmative, cette invalidité (combinée à tout autre élément pertinent) affecte-t-elle la validité du règlement dans son ensemble?

6) Les articles 5 et 6 du règlement nº 261/2004 sont-ils invalides (totalement ou partiellement) au motif qu'ils sont discriminatoires en particulier à l'encontre des membres de la deuxième organisation requérante d'une manière arbitraire ou dépourvue de motivation objective et, dans l'affirmative, cette invalidité (combinée à tout autre élément pertinent) affecte-t-elle la validité du règlement dans son ensemble?

7) L'article 7 du règlement est-il nul ou invalide (totalement ou partiellement) aux motifs que l'imposition d'une responsabilité préétablie en cas d'annulation de vols pour des raisons qui ne sont pas couvertes par l'exonération de responsabilité fondée sur des circonstances extraordinaires est discriminatoire, qu'elle ne répond pas aux critères de proportionnalité exigés pour toute action de la Communauté, ou qu'elle est dépourvue de motivation suffisante et, dans l'affirmative, cette invalidité (combinée à tout autre élément pertinent) affecte-t-elle la validité du règlement dans son ensemble?

8) Lorsqu'une juridiction nationale a autorisé qu'un recours soit porté devant elle et que ce dernier soulève, quant à la validité des dispositions d'un acte communautaire, des questions dont elle considère qu'elles sont défendables et ne sont pas infondées, y a-t-il des principes de droit communautaire portant sur un critère ou un seuil que la juridiction nationale doit appliquer lorsqu'elle décide si elle va procéder à un renvoi de ces questions à la Cour de justice, sur la base de l'article 234, paragraphe 2, CE?»

15. L'ordonnance de la High Court a été reçue à la Cour le 12 août 2004. Les demanderesses, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, la Commission des Communautés européennes et le gouvernement du Royaume-Uni ont présenté des observations écrites. Une audience s'est tenue le 7 juin 2005.

IV — Appréciation

16. Dans la présente demande de décision préjudicielle, sept des huit questions portent sur la validité du règlement nº 261/2004.

17. Le règlement nº 261/2004 vise le refus d'embarquement (article 4), les annulations (article 5) et les retards (article 6).

18. Dans chaque cas de figure, le transporteur a certaines obligations:

— En cas de refus d'embarquement: l'indemnisation (article 7), le réacheminement/le remboursement (article 8) et la prise en charge (article 9).

— En cas d'annulation d'un vol: l'assistance sous forme de réacheminement ou de remboursement (article 8) et la prise en charge sous forme de restauration, etc. (article 9), mais pas d'indemnisation (article 7) à condition que les passagers aient été informés en temps utile ou si le transporteur peut prouver que l'annulation est due à des circonstances extraordinaires.

— En cas de retard: la prise en charge uniquement, prévue à l'article 9, sauf pour les retards de cinq heures ou plus. Dans ce cas de figure, un passager a également droit au remboursement conformément à l'article 8.

19. De plus, les transporteurs aériens ont une obligation d'informer les passagers de leurs droits afin que ces derniers soient en

mesure de les exercer efficacement [6]. Ces informations doivent inclure les détails permettant de contacter l'organisme chargé de veiller à l'application générale par les transporteurs aériens dudit règlement, et de contrôler son application [7].

20. De plus, ces obligations envers les passagers ne peuvent être limitées ou levées, notamment par une dérogation ou une clause restrictive figurant dans le contrat de transport [8].

21. Les griefs formulés par les demanderesses dans la procédure au principal ne portent pas sur la légalité de l'article 4 et sur l'obligation imposée aux transporteurs aériens d'indemniser les passagers refusés à l'embarquement, ou de leur prêter une assistance, mais sur les obligations prévues aux articles 5 et 6 d'indemniser, de rembourser ou de réacheminer et de prendre en charge les passagers aériens en cas d'annulations et de retards.

22. En un mot, leurs griefs sont tirés:

— de l'incompatibilité entre l'article 6 du règlement et la convention de Montréal;

— de l'irrégularité de procédure (l'amendement de l'article 5 du règlement ne respecte pas la procédure définie à l'article 251 CE);

— du défaut de sécurité juridique et de l'insuffisance de motivation;

— de la violation du principe de proportionnalité;

— de la violation du principe de non-discrimination;

— du fait que le versement d'une indemnisation d'un montant préétabli est disproportionné, discriminatoire et insuffisamment motivé.

Première question (incompatibilité avec la convention de Montréal)

23. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si l'article 6 (retards) du

6 — Voir vingtième considérant et article 14.
7 — Voir vingt-deuxième considérant et article 16.
8 — Voir article 15.

règlement est invalide en raison de son incompatibilité avec les articles 19, 22 et 29 de la convention de Montréal.

24. En cas de retard d'au moins deux heures, un transporteur aérien est tenu, en vertu de l'article 6 du règlement, d'offrir une prise en charge au sens de l'article 9. Lorsque le retard est d'au moins cinq heures, le passager a également droit au remboursement/au réacheminement conformément à l'article 8. L'article 6 n'accorde pas aux transporteurs aériens de dérogation fondée sur l'existence de «circonstances extraordinaires».

25. Selon IATA et ELFAA, en raison de l'absence d'une exception tirée de l'existence de «circonstances extraordinaires», l'article 6 du règlement est incompatible avec les articles 19, 22, paragraphe 1, et 29 de la convention de Montréal, et est donc invalide.

26. Pareille exception est prévue dans la convention de Montréal. Selon elles, il résulte de l'article 29 que, en cas de transport aérien de passagers, toute action en dommages-intérêts, à quelque titre que ce soit, est subordonnée aux conditions énoncées dans la convention. Ainsi, toute disposition relative au dommage résultant d'un retard dans le transport aérien de passagers doit être conforme aux articles 19 et 22 de la convention.

27. Elles soutiennent que la convention de Montréal lie la Communauté, que la convention prime l'article 6 du règlement, et que les articles 19, 22, paragraphe 1, et 29 de la convention de Montréal sont d'effet direct.

28. Le Parlement, le Conseil et la Commission ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni estiment qu'il n'existe aucun conflit entre le règlement et la convention parce que ces mesures se rapportent à deux systèmes différents qui poursuivent des objectifs différents. Ils soutiennent que l'exigence d'offrir une prise en charge et une assistance ne constitue pas l'indemnisation d'un dommage au sens de l'article 19 de la convention de Montréal.

29. Ils relèvent que les exigences imposées aux transporteurs aériens par l'article 6 du règlement sont des règles de droit public. Pareille obligation n'a rien à voir avec une action judiciaire en dommages-intérêts. Cet article exige simplement que soit prêtée assistance aux passagers pour ce qui est de leurs besoins immédiats, sur place, en cas de retards.

30. À l'audience, IATA et ELFAA se sont davantage étendues sur les observations présentées par le Parlement, le Conseil et la Commission. Elles allèguent que les arguments invoqués par les institutions commu-

nautaires reposent sur une interprétation restrictive de la notion de «dommage résultant d'un retard» figurant à l'article 19 de la convention de Montréal. Elles ne partagent pas non plus les arguments selon lesquels la convention n'harmonise que partiellement certaines règles.

31. S'agissant de l'interprétation restrictive, elles soutiennent qu'elle est contraire à l'intérêt des consommateurs, à la jurisprudence de la Cour [9] et aux décisions rendues par d'autres juridictions (qui, sur le fondement de l'article 19 de la convention de Montréal, ont octroyé à des passagers une indemnisation pour les frais d'hôtel, etc.). En second lieu, du fait de cette interprétation restrictive, la Communauté n'a pas hésité à combler cette lacune bien que cela suscite une plus grande confusion puisque, selon elles, les règlements n[os] 2027/97 et 261/2004 visent tous deux à instaurer des règles uniformes et qu'ils portent tous deux sur la responsabilité des transporteurs du fait des dommages causés par des vols retardés. Elles estiment qu'il est impossible de concilier les deux règlements. Elles mentionnent le terme «indemnisation» qui est employé dans les deux règlements, mais qui semble avoir des sens différents: l'indemnisation du dommage (règlement n° 2027/97) et l'indemnisation pour absence de dommage (règlement n° 261/2004) [10]. Selon elles, cette distinction opérée par les institutions est plutôt déroutante. Elle annihile la simplicité et la clarté exprimées au douzième considérant du règlement n° 2027/97, elle réduit à néant le système équilibré prévu par la convention de Montréal et viole manifestement ladite convention. Selon elles, l'indemnisation pour absence de dommage est une autre manière de désigner les dommages-intérêts à un titre autre que la réparation. Si tel est le cas, l'article 6 du règlement n° 261/2004 est contraire aux articles 29 de la convention de Montréal et 3 du règlement n° 2027/97, modifié, et dispense le transporteur de toute responsabilité d'effectuer ces paiements.

Appréciation

32. La Communauté est partie à la convention de Montréal et il ne fait aucun doute qu'elle y est liée. La convention a été signée et conclue sur le fondement de l'article 300 CE. Les accords conclus conformément à l'article 300 CE lient les institutions et les États membres et forment partie intégrante de l'ordre juridique communau-

9 — Les demanderesses se réfèrent aux arrêts du 12 mars 2002, Leitner (C-168/00, Rec. p. I-2631), et du 10 mars 2005, easyCar (C-336/03, Rec. p. I-1947). Il ressort de l'arrêt easyCar que les dérogations aux règles relatives à la protection des consommateurs doivent être interprétées de façon restrictive. Les demanderesses soutiennent sur le fondement de l'arrêt Leitner que la notion de dommage inclut le préjudice moral et qu'il devrait en être également ainsi de la notion de dommage employée dans le cadre de l'article 19 de la convention de Montréal et dans celui du règlement n° 2027/97.

10 — À cet égard, elles citent la définition d'une «personne ayant droit à indemnisation» énoncée dans le règlement n° 2027/97, modifié, et le libellé de l'article 15 du règlement n° 261/2004 qui traite des indemnisations complémentaires. S'il est vrai que sont employés dans les versions anglaise et française des deux règlements les termes «compensation» et «indemnisation» respectivement, dans d'autres versions linguistiques comme les versions allemande («Schadensersatzberechtigter; zusätzliche Ausgleichsleistung») et néerlandaise («schadevergoedingsgerechtigde; aanvullende compensatie»), la différence est plus marquée.

taire, une fois entrés en vigueur [11]. Le fait que l'adoption du règlement soit antérieure à l'entrée en vigueur, pour la Communauté européenne, de la convention de Montréal, ne modifie en rien les obligations qui incombent aux institutions communautaires en droit international. La convention de Montréal est un accord international et, en tant que tel, lie les parties contractantes; elle doit être exécutée de bonne foi. En conséquence, même si la Communauté n'a pas encore formellement déposé son instrument de ratification, il est interdit aux institutions communautaires d'agir dans un sens contraire aux accords internationaux. À compter du 9 décembre 1999, date de la signature, les institutions étaient tenues de s'abstenir d'actes qui priveraient la convention de son objet et de son but [12]. Ainsi, il existait une obligation de s'abstenir d'adopter toute réglementation communautaire susceptible d'être incompatible avec la convention de Montréal.

33. La question est par conséquent de savoir si la portée et l'objet de la convention sont identiques à ceux du règlement nº 261/2004 contesté (des dispositions contestées du règlement) et s'il existe un conflit entre les deux.

34. Le but de la convention de Montréal de 1999, à l'instar de celle qui l'a précédée (la convention de Varsovie de 1929, modifiée), est d'instaurer l'uniformité de certaines règles relatives à la responsabilité encourue lors de transports aériens internationaux.

35. Les dispositions pertinentes en l'espèce figurent au chapitre III de la convention de Montréal, relatives à la responsabilité du transporteur et à l'étendue de l'indemnisation du préjudice. L'article 17 traite du préjudice survenu en cas de mort ou de lésion corporelle subie par les passagers et du dommage causé aux bagages. L'article 18 porte sur les dommages causés aux marchandises. L'article 19 traite du dommage résultant d'un retard dans le transport de passagers, de bagages ou de marchandises dont le transporteur est responsable. Il ressort de l'article 19 qu'un transporteur est présumé responsable, mais qu'il peut renverser cette présomption en prouvant que lui, ses préposés et mandataires ont pris toutes les mesures qui pouvaient raisonnablement s'imposer pour éviter le dommage, ou qu'il leur était impossible de les prendre.

36. Les articles suivants, 20 à 28, traitent de diverses questions, notamment des limitations de responsabilité comme la limitation de responsabilité du transporteur à 4 150 droits de tirage spéciaux par passager en cas de retard de personnes.

11 — Voir arrêts du 30 avril 1974, Haegeman (181/73, Rec. p. 449), et du 26 octobre 1982, Kupferberg (104/81, Rec. p. 3641).

12 — Voir article 18 de la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969. L'article 18 codifie le principe de bonne foi, principe de droit international coutumier, en disposant que: «Un État doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but: a) lorsqu'il a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité; ou b) lorsqu'il a exprimé son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée».

37. Puis, l'article 29 dispose que toute action judiciaire en dommages-intérêts doit être soumise aux conditions et aux limites prévues dans la convention. L'article 33 détermine les juridictions compétentes et dispose que les questions de procédure sont régies par le droit du tribunal saisi de l'affaire. De plus, l'article 35 fixe un délai de deux ans pour intenter une action.

38. En ce qui concerne la Communauté, les dispositions pertinentes de la convention sont intégrées dans le règlement nº 2027/97 modifié par le règlement nº 889/2002. La version modifiée s'applique depuis le 28 juin 2004, date d'entrée en vigueur de la convention de Montréal pour la Communauté [13].

39. Ainsi, le règlement nº 2027/97, modifié, étend son champ d'application pour inclure également la responsabilité civile des transporteurs aériens pour les dommages survenus en cas de retard. Cela se reflète par exemple dans l'article 3, paragraphe 1, dudit règlement ainsi que dans son annexe, qui constitue de facto une note d'information que les transporteurs aériens doivent utiliser en vertu de l'article 6 du règlement nº 2027/97 et qui résume les règles de responsabilité appliquées par les transporteurs aériens communautaires, comme l'exigent la réglementation communautaire et la convention de Montréal.

13 — Article 2 du règlement nº 889/2002.

40. Outre la responsabilité civile du transporteur aérien prévue par la convention de Montréal et par le droit communautaire pour les dommages causés par les retards, le règlement nº 261/2004, règlement attaqué, comporte des obligations particulières qui incombent à un transporteur aérien en cas de refus d'embarquement, d'annulation et de retard.

41. En matière de retard, le transporteur doit offrir une prise en charge (repas, hébergement à l'hôtel, etc.) et une assistance pendant le retard. Il ne peut être dispensé de cette obligation en excipant de l'existence de «circonstances extraordinaires». En conséquence, le débat porte non seulement sur le champ d'application et l'objet de la convention de Montréal, mais également sur la signification de la notion de «dommage causé par un retard» (ce dernier argument ayant été soulevé par les demanderesses au principal) puisque la convention de Montréal prévoit une exception, à la différence du règlement attaqué.

42. Selon nous, la convention de Montréal et le règlement sont complémentaires et non en contradiction, ainsi que nous l'expliquerons ci-après.

43. En premier lieu, il ne fait aucun doute que la convention de Montréal harmonise certaines règles régissant le transport aérien international telles que la responsabilité

civile des transporteurs aériens en cas de dommages causés par un retard, et les actions ultérieures en dommages-intérêts que les passagers sont en droit de porter à titre individuel devant les tribunaux. Cette harmonisation ne concerne toutefois pas tous les aspects susceptibles de se présenter en cas de retard.

44. Ainsi que la Commission et le Conseil l'ont fait remarquer, la convention de Montréal réglemente les types d'actions pouvant être portées devant les tribunaux en cas de dommages dus à un retard. À cet égard, l'article 29 de la convention parle de «toute action en dommages-intérêts», et non de «toute action liée à un retard».

45. Ainsi, en ce qui concerne une action en dommages-intérêts exercée en cas de retards, la convention de Montréal est exhaustive, mais n'exclut pas les mesures qui ne se rapportent pas à une «action en dommages-intérêts». Par exemple, la convention n'exclut pas les mesures qui imposent aux transporteurs aériens certaines exigences minimales quant au service qu'ils doivent fournir pendant le retard.

46. En second lieu, il est manifeste que l'article 6 du règlement nº 261/2004 ne traite pas de la responsabilité civile ou des actions en dommages-intérêts. Ainsi que le Parlement, le Conseil et la Commission l'ont également relevé, une action en dommages-intérêts exige que l'on examine en premier lieu l'éventuelle survenance d'un dommage, l'existence d'un lien de causalité entre le retard et le dommage, l'importance du dommage et la possibilité éventuelle pour le transporteur d'invoquer une exception. Ces considérations sont pertinentes lorsqu'une action (en dommages-intérêts) est portée devant les (l'un des) tribunaux compétents (au sens de l'article 33 de la convention).

47. Ces considérations ne sont pas pertinentes dans le cadre de l'article 6 du règlement nº 261/2004. L'article 6 vise à protéger les passagers en obligeant les transporteurs à assurer une prise en charge des passagers abandonnés à leur sort, et à leur prêter assistance indépendamment de l'existence d'un dommage. Il est inutile de prouver l'existence d'un dommage, et une quelconque faute imputable au transporteur aérien n'a aucune importance à cet égard. En conséquence, une exception n'est pas non plus nécessaire.

48. L'obligation de fournir un service minimal pendant le retard et, partant, la protection accordée aux passagers constituent des règles revêtant un caractère public.

49. Accessoirement, il va sans dire que, lorsqu'un passager subit également un dommage du fait d'un retard, il peut, en vertu de

l'article 19 de la convention de Montréal, saisir d'une action en dommages-intérêts l'un des tribunaux compétents énumérés à l'article 33 de la convention. L'article 12 du règlement garantit la possibilité d'exercer ces actions subséquentes en dommages-intérêts.

50. Selon nous, les obligations que l'article 6 du règlement nº 261/2004 impose aux transporteurs aériens ne sont à l'évidence pas en contradiction avec la convention de Montréal. La convention de Montréal et le règlement nº 2027/97, d'une part, et le règlement nº 261/2004, d'autre part, sont d'une nature totalement différente. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la convention de Montréal traite du droit d'un passager à exercer à titre individuel une action judiciaire en dommages-intérêts pour le préjudice qu'il a subi du fait d'un retard; la situation est régie par le droit international privé alors que l'article 6 du règlement nº 261/2004 vise à instaurer certaines obligations à la charge du transporteur aérien, créant ainsi de façon concomitante le droit pour tous les passagers d'obtenir une prise en charge et une assistance immédiates pendant le retard.

51. Il est selon nous évident que pareille obligation légale diffère de la responsabilité civile engagée pour un dommage dû à un retard (au sens d'un préjudice causé par le retard) prévue par la convention de Montréal.

52. De plus, le caractère public des obligations que le règlement nº 261/2004 impose aux transporteurs aériens est également souligné par un mécanisme d'application différent, ainsi que le Parlement l'a également indiqué. Selon ledit règlement, chaque État membre doit désigner un organisme chargé de l'application du règlement et, «le cas échéant, cet organisme prend les mesures nécessaires au respect des droits des passagers». Lorsqu'un transporteur aérien n'exécute pas ses obligations prévues par le règlement et, par conséquent, qu'il prive de droits les passagers, ces derniers peuvent déposer une plainte auprès de cet organisme. En outre, les États membres doivent également veiller — à titre de réserve — à ce qu'un mécanisme de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives soit en vigueur.

53. De plus, le passager peut engager une procédure juridictionnelle si le transporteur n'a pas exécuté ses obligations de droit public. Pareille action vise à l'évidence à contraindre les transporteurs aériens à se conformer à leurs obligations, qu'un passager ait ou non subi des dommages du fait de cette inobservation. En d'autres termes, l'objet de l'action en justice et les obligations d'un transporteur sont identiques.

Deuxième question (article 251 CE)

54. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir a) si l'article 5 du

règlement (annulations) est invalide parce qu'il a été modifié par le comité de conciliation en violation de l'article 251 CE et b), dans l'affirmative, si ce fait et tout autre fait pertinent affectent la validité de l'ensemble du règlement.

55. IATA et ELFAA invoquent l'illégalité de la suppression par le comité de conciliation de l'exception tirée de l'existence de «circonstances extraordinaires», invoquée par le transporteur dans le cadre d'actions portant sur l'article 9 du règlement (prise en charge) et exercées en cas d'annulations, malgré l'absence de désaccord à cet égard entre la position commune du Conseil et la deuxième lecture du Parlement.

56. Elles soutiennent en substance que le comité de conciliation ne saurait modifier les dispositions de la mesure proposée à moins d'un désaccord préalable sur la question, entre le Parlement et le Conseil, en deuxième lecture. Sur ce point, elles se réfèrent aux termes clairs de l'article 251, paragraphe 4, CE, qui dispose que le comité de conciliation doit examiner la position commune sur la base des amendements proposés par le Parlement. Elles soutiennent également qu'une autre interprétation reviendrait à conférer implicitement des pouvoirs au comité, ce qui porterait atteinte à l'équilibre institutionnel du processus législatif et engendrerait un plus grand déficit démocratique que celui que l'article 251 CE était destiné à combler.

57. Selon elles, si le comité de conciliation pouvait introduire de nouveaux amendements à la position commune du Conseil, les représentants du Parlement siégeant au sein du comité de conciliation pourraient en réalité contourner la volonté de l'assemblée plénière du Parlement. Elles évoquent les différences que présentent les procédures de vote en deuxième et troisième lectures. Lors de la deuxième lecture, le Parlement vote séparément sur chaque amendement proposé de sorte que chaque représentant peut voter seul pour ou contre tout amendement proposé tandis qu'en troisième lecture le Parlement ne peut adopter ou rejeter le projet commun que dans son intégralité.

58. L'introduction au stade de la conciliation de nouveaux amendements qui n'avaient pas été examinés auparavant entraverait également les pouvoirs législatifs de la Commission.

59. Le Conseil, le Parlement et la Commission ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni estiment que le comité de conciliation n'a pas excédé sa compétence. Selon eux, le libellé de l'article 251, paragraphe 4, CE, n'étaye pas la vision restrictive défendue par IATA et ELFAA.

Appréciation

60. Dans le cadre de la codécision, on ne recourt à la procédure du comité de

conciliation qu'en cas de désaccord entre le Parlement et le Conseil sur le texte de la mesure proposée, à l'issue de deux lectures par chacun d'eux.

61. En l'espèce, le Parlement avait, en deuxième lecture, adopté plusieurs amendements à la position commune du Conseil qui ne les a pas tous approuvés. En conséquence, un comité de conciliation a été convoqué en application de l'article 251, paragraphe 4, CE.

62. Le comité de conciliation a abouti à un accord le 14 octobre 2003. Selon une partie de cet accord, les transporteurs aériens doivent assurer la prise en charge des passagers sans pouvoir invoquer une exception tirée de l'existence de «circonstances extraordinaires». Le 18 décembre 2003, le Parlement européen a voté sur l'accord obtenu au sein du comité de conciliation par 467 voix pour, 4 contre et 13 abstentions. Le 26 janvier 2004, le Conseil a adopté à la majorité qualifiée le projet commun approuvé par le comité de conciliation.

63. Nous commencerons par un bref aperçu de l'article 251 CE.

64. Introduite par le traité de Maastricht et modifiée par le traité d'Amsterdam, la procédure de codécision, dont le traité de Nice a encore étendu l'application, est actuellement la principale procédure législative mise en œuvre par la Communauté européenne. Elle vise à empêcher l'adoption d'une mesure sans l'approbation des deux institutions que sont le Conseil et le Parlement. Ainsi, l'accent est mis sur l'adoption d'un texte en commun par le Conseil et le Parlement, ce qui place les deux institutions sur un pied d'égalité.

65. La procédure comporte trois étapes (première lecture, deuxième lecture et troisième lecture avec conciliation), mais la procédure peut s'achever à chacune de ces étapes si le Parlement et le Conseil parviennent à un accord.

66. Une procédure de codécision commence toujours par une proposition de la Commission qui la présente en même temps au Parlement et au Conseil.

67. La proposition de la Commission fait l'objet d'une première lecture devant le Parlement qui propose ou non des amendements. Elle est adoptée par une majorité des membres prenant part au vote.

68. Lorsque le Parlement adopte des amendements, la Commission émettra un avis et l'adressera au Conseil avec une proposition

(amendée). Si le Conseil approuve tous les amendements du Parlement, ou si le Parlement ne propose pas d'amendement, le Conseil peut adopter l'acte. Sinon, le Conseil clôturera sa première lecture avec l'adoption de ce que l'on appelle une position commune.

69. La position commune, accompagnée des motifs qui ont conduit le Conseil à l'arrêter, sera communiquée au Parlement européen à l'instar de l'avis de la Commission sur la position commune. Dans un délai de trois mois (ou quatre mois en cas de prolongation), le Parlement peut approuver la position commune (l'acte est adopté) [14], la rejeter (auquel cas la procédure est close) ou l'amender lors de sa deuxième lecture. Un rejet de la position commune ou l'adoption d'amendements à ladite position sont votés à la majorité absolue des membres (367 voix au minimum).

70. La position du Parlement en deuxième lecture sera transmise au Conseil qui dispose alors de trois mois (ou de quatre mois en cas de prolongation) pour procéder à sa deuxième lecture. Si le Conseil accepte tous les amendements, l'acte est adopté. Si la Commission émet un avis négatif sur au moins un amendement, le Conseil ne peut adopter la position du Parlement que dans son intégralité et à l'unanimité. Si le Conseil n'est pas en mesure d'adopter tous les amendements, alors la procédure de conciliation sera mise en œuvre par le président du Conseil en accord avec le président du Parlement.

14 — Il en va de même lorsque le Parlement n'a pas arrêté de décision dans le délai.

71. La conciliation est la troisième et dernière phase de la procédure de codécision.

72. Le comité de conciliation réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de représentants du Parlement. La Commission participe également à ce comité.

73. Aux termes de l'article 251, paragraphe 4, CE:

— Le comité de conciliation a pour mission «d'aboutir à un accord sur un projet commun» et, pour s'acquitter de cette mission, il doit «examiner la position commune sur la base des amendements proposés par le Parlement européen».

— Le rôle de la Commission est de «prendre toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil».

74. Lorsque le comité de conciliation ne parvient pas à approuver un projet commun, l'acte proposé est réputé non adopté. Ainsi, un projet commun adopté par le comité de conciliation est une condition préalable à son adoption finale, c'est-à-dire un projet commun approuvé par les représentants du Parlement (statuant à la majorité) et par ceux du Conseil (se prononçant à la majorité qualifiée) au sein dudit comité.

75. S'il existe un projet commun approuvé, le Parlement (votant à la majorité absolue des suffrages exprimés) et le Conseil (votant à la majorité qualifiée) ont le dernier mot. Ce n'est que si les deux organes législatifs sont d'accord que l'acte est réputé adopté.

76. Le rôle de la Commission à ce dernier stade diffère de son rôle aux stades antérieurs dans le cadre desquels elle donne son avis sur la première lecture du Parlement, la première lecture du Conseil et la deuxième lecture du Parlement. Le fait que la Commission ne soit plus en mesure de retirer sa proposition ou d'empêcher le Conseil d'agir à la majorité qualifiée sans son accord au troisième stade de la procédure législative ne signifie pas que sa fonction est moins importante. Au contraire, sa fonction est d'une importance considérable. Elle prend part à toutes les réunions et a la délicate mission de faciliter et de promouvoir les négociations entre les deux branches du pouvoir législatif en prenant toutes les initiatives nécessaires, par exemple en rédigeant des propositions de compromis [15] dans un esprit impartial.

77. Ce bref aperçu montre clairement que la caractéristique essentielle de la procédure de codécision est la parité entre le Conseil et le Parlement. Le Parlement dialogue directement avec le Conseil et vice versa. Les deux branches du pouvoir législatif doivent parvenir à un accord sur la proposition législative de la Commission. Il est inhérent à la nature de cette procédure que le Conseil et le Parlement n'aient pas toujours des opinions politiques identiques. Une procédure de conciliation, dans laquelle les deux branches du pouvoir législatif peuvent examiner la possibilité éventuelle de trouver un terrain d'entente, acceptable pour les deux institutions, est par conséquent essentielle [16].

78. En d'autres termes, puisque ni le Conseil ni le Parlement ne peuvent adopter seuls un texte sans l'accord de l'autre institution, tous deux sont contraints de trouver des moyens de surmonter leurs divergences.

15 — Voir également chapitre III, point 2, de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision (JO 1999, C 148, p. 1).

16 — En pratique, elle sera précédée par souci d'efficacité d'un dialogue à trois, c'est-à-dire d'une rencontre tripartite informelle entre le Parlement, le Conseil et la Commission, chaque délégation agissant sur mandat.

79. Cela implique que le mandat des représentants au sein du comité de conciliation soit suffisamment souple pour dépasser la divergence initiale. Si les représentants devaient négocier en étant privés de toute marge de manœuvre, la procédure de conciliation serait totalement inutile.

80. Cela signifie également qu'aucune des deux institutions ne peut considérer sa position initiale comme étant incontestable.

81. La raison d'être d'une procédure de conciliation est d'empêcher que la procédure de codécision n'aboutisse à une impasse susceptible de nuire aux intérêts de la Communauté, en cas de divergences de vue entre le Conseil et le Parlement.

82. La tentative d'aboutir à un accord implique de faire des compromis. Afin de parvenir à un compromis, il peut être nécessaire de réexaminer des dispositions qui n'avaient pas suscité de désaccord auparavant. De plus, un amendement faisant l'objet d'un accord peut entraîner l'adoption d'un autre amendement pour garantir la cohérence de la mesure dans son ensemble lorsqu'elle est arrêtée.

83. La souplesse qu'offre le libellé de l'article 251, paragraphe 4, CE, se reflète également dans le rôle constructif que la Commission doit jouer dans le cadre de la procédure de conciliation. Son rôle consiste à prendre *toutes* les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un *rapprochement* des positions du Parlement et du Conseil.

84. Ces initiatives ne se limitent pas aux questions sur lesquelles les autres institutions ne sont pas d'accord.

85. Pour résumer: il est exact que l'article 251, paragraphe 4, CE, exige que le comité examine la position commune sur le fondement des amendements proposés par le Parlement, mais cela n'implique pas que le comité ne puisse examiner que les dispositions de la mesure proposée sur lesquelles le Parlement et le Conseil se trouvent en désaccord, ou qu'une disposition de la position commune que le Parlement n'a pas amendée en deuxième lecture doive être acceptée sans être modifiée dans le texte finalement adopté. Ce résultat serait contraire à l'objectif de la procédure de conciliation même, à savoir trouver un terrain d'entente entre les deux organes législatifs. Pareille interprétation gênerait également la Commission dans son rôle impartial de médiatrice.

86. Il est clair également que l'étendue du pouvoir du comité de conciliation n'est pas illimitée. En premier lieu, le point de départ

logique pour chercher un accord est le désaccord non résolu entre le Conseil et le Parlement. En second lieu, le champ d'application de la mesure proposée ne doit pas être fondamentalement modifié.

87. C'est à la lumière de ces développements que les arguments de IATA et ELFAA doivent être examinés.

88. Selon leur premier argument, le comité de conciliation n'est autorisé à examiner que les amendements adoptés par le Parlement en deuxième lecture et sur lesquels il existe un désaccord entre ce dernier et le Conseil.

89. Pour les motifs exposés ci-dessus, il est clair que l'interprétation stricte préconisée par les demanderesses au principal pourrait sensiblement gêner l'obtention d'un accord. Rien non plus dans le libellé de l'article 251, paragraphe 4, CE, ou dans la raison d'être de la procédure de conciliation ne corrobore leur thèse. L'article 251, paragraphe 4, CE, exige que le comité «examine la position commune sur la base des amendements proposés par le Parlement européen». Les termes «sur la base des» indiquent précisément que ces amendements ne lient pas le comité. Ces amendements ne devraient être que le point de départ des négociations menées dans le cadre de la procédure de conciliation. En conséquence, l'article 251, paragraphe 4, CE, ne dispose pas que le comité ne peut examiner que des dispositions sur lesquelles existe un désaccord, ou que toute disposition de la position commune que le Parlement n'a pas amendée en deuxième lecture doit être acceptée sans être modifiée dans le texte finalement adopté.

90. En deuxième lieu, IATA et ELFAA soutiennent que la possibilité d'insérer de «nouveaux» amendements pendant la conciliation perturbe l'équilibre institutionnel, entraîne un manque de transparence et compromet la légitimité démocratique des actes communautaires.

91. IATA et ELFAA ont fait référence à la jurisprudence dans laquelle la Cour dit pour droit qu'une violation des règles du traité ou du droit dérivé relatives au processus décisionnel de la Communauté destinées à garantir l'équilibre institutionnel de la Communauté constitue une violation d'une forme substantielle et que le rôle du Parlement dans le processus décisionnel reflète un principe démocratique fondamental. Elles allèguent en se fondant sur l'équilibre institutionnel que le rôle du comité de conciliation doit se limiter à dégager un compromis sur les amendements proposés par le Parlement. De plus, le pouvoir d'amendement du comité de conciliation remet, selon elles, en cause le droit exclusif d'initiative législative conféré à la Commission.

92. Il nous semble que la jurisprudence [17] invoquée n'est nullement pertinente en l'espèce. Il est certain que le Parlement est pleinement impliqué dans une procédure de codécision. Ainsi que nous l'avons dit précédemment à plusieurs reprises, la procédure de conciliation fait partie intégrante de la procédure prévue à l'article 251 CE, qui doit être suivie lorsque les organes législatifs ne sont pas parvenus à un accord après la deuxième lecture. L'existence d'un accord sur un projet commun entre les représentants des deux branches du pouvoir législatif est une condition sine qua non de l'adoption d'un acte communautaire. Cela implique une certaine souplesse de part et d'autre.

93. Cette procédure de conciliation que nous avons décrite et expliquée ci-dessus est, de par sa nature, un élément essentiel de l'équilibre institutionnel. Cette procédure prévoit l'entière participation, sur un pied d'égalité, des deux branches du pouvoir législatif et permet à la Commission d'exercer pleinement sa fonction de médiatrice. En conséquence, l'argument, selon lequel les représentants du Parlement siégeant dans le cadre de la procédure de conciliation se bornent à examiner ces amendements en deuxième lecture, ne saurait prospérer. Nous avons déjà fait remarquer que ce serait une situation peu souhaitable et reviendrons sur ce point ci-après.

94. En deuxième lieu, ainsi que nous l'avons dit précédemment, en conciliation le comité ne peut pas modifier le champ d'application de l'acte proposé.

95. S'agissant du vote au sein du Parlement, le fait que chaque député puisse, en deuxième lecture, voter sur chaque amendement proposé alors qu'à la troisième étape les députés ne peuvent accepter ou rejeter le projet commun que dans son intégralité n'a pas pour effet de prendre le Parlement en otage ou de réduire la démocratie. Il est inhérent à la procédure de conciliation qu'elle ne saurait durer éternellement. Une décision doit en fin de compte être arrêtée, qu'il s'agisse d'une approbation ou d'un rejet.

96. De plus, nous rappellerons que les députés européens siégeant au sein du comité de conciliation sont mandatés par le Parlement, que la composition des membres du comité reflète équitablement les partis représentés au Parlement et que leur mission est de tenter d'aboutir de bonne foi à un accord. Une fois le projet commun approuvé, la procédure ne saurait être rouverte en permettant à chaque membre de voter sur chaque élément du compromis obtenu.

97. À titre incident, nous relevons que les membres du Conseil, qui ne représentent pas le Conseil en tant qu'organe, mais qui

17 — Dans ce contexte, les demanderesses au principal se réfèrent, notamment, aux arrêts du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil (138/79, Rec. p. 3333); du 29 octobre 1980, Maizena/Conseil (139/79, Rec. p. 3393); du 16 juillet 1992, Parlement/Conseil (C-65/90, Rec. p. I-4593); du 5 juillet 1995, Parlement/Conseil (C-21/94, Rec. p. I-1827), et du 10 juin 1997, Parlement/Conseil (C-392/95, Rec. p. I-3213).

expriment leur avis en qualité de membres du Conseil, sont également membres de leurs gouvernements respectifs, gouvernements qui sont démocratiquement contrôlés dans leurs États membres respectifs.

98. Enfin, le droit d'initiative de la Commission n'est pas non plus compromis. En effet, lors de ses négociations, le comité ne se limite pas aux amendements sur lesquels le Conseil et le Parlement sont en désaccord mais, en définitive, le projet commun devrait avoir le même objet que la proposition initiale de la Commission [18].

99. Dans la présente affaire, les amendements approuvés au sein du comité de conciliation demeurent dans le champ d'application de l'acte proposé. Il est vrai que le Parlement n'a pas proposé d'amendement particulier à l'article 5 en ce qui concerne l'exception tirée de l'existence de «circonstances extraordinaires». Il ne l'a fait que dans le cadre de l'article 6. Il est néanmoins certain que ces deux dispositions présentent un certain parallélisme. Il est constant qu'elles faisaient partie du débat mené lors des phases antérieures à la conciliation. Nous partageons l'opinion du Parlement, du Conseil et de la Commission selon laquelle la modification effectuée pendant la procédure de conciliation relevait clairement du cadre de la procédure législative antérieure.

Troisième et quatrième questions (sécurité juridique et motivation)

100. Par la troisième question, la juridiction de renvoi demande si les articles 5 (annulations) et 6 (retards) du règlement sont invalides au motif qu'ils sont incompatibles avec le principe de sécurité juridique. La quatrième question porte sur l'insuffisance de motivation et/ou de justification factuelle.

101. IATA et ELFAA soutiennent que le libellé des articles 5 et 6 est contradictoire aux quatorzième et quinzième considérants du règlement et qu'il engendre ainsi une insécurité juridique.

102. Selon une jurisprudence constante, le principe de sécurité juridique exige qu'une réglementation imposant des obligations à des sujets de droit soit claire et précise, afin qu'ils puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et obligations et prendre leurs dispositions en conséquence [19]. Il est également de jurisprudence constante que le préambule d'un acte communautaire n'a pas de valeur juridique contraignante et qu'il ne saurait être invoqué pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné [20].

18 — L'obligation de demeurer dans le cadre de la procédure législative antérieure se reflète également dans la déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision, précitée à la note 15, voir chapitre III, point 4.

19 — Arrêts du 9 juillet 1981, Gondrand Frères et Garancini (169/80, Rec. p. 1931, point 17), et du 16 janvier 2003, Cipra et Kvasnicka (C-439/01, Rec. p. I-745, point 49).

20 — Arrêt du 19 novembre 1998, Nilsson e.a. (C-162/97, Rec. p. I-7477, point 54).

103. Dans la présente affaire, le libellé des articles 5 et 6 est absolument dépourvu d'ambiguïté. Ainsi que nous l'avons déjà affirmé, en cas d'annulation, le transporteur aérien doit toujours assurer une prise en charge et offrir le remboursement/le réacheminement. Le passager a également droit à être indemnisé à moins que le transporteur aérien ne soit 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. En matière de retards, les passagers n'ont pas le droit à indemnisation reconnu par l'article 7, bien que le transporteur soit toujours tenu d'assurer la prise en charge et d'offrir le remboursement/le réacheminement.

104. En conséquence, rien ne fonde, selon nous, l'allégation tirée de la violation de la sécurité juridique. En outre, les considérants lus conjointement avec les articles 5 et 6 sont extrêmement clairs. Même en ne tenant pas compte du caractère non contraignant du préambule d'un acte communautaire, les considérants sont clairs également.

105. Les douzième à seizième considérants visent les annulations tandis que les dix-septième et dix-huitième considérants portent sur les retards. Selon le douzième considérant, les transporteurs aériens devraient indemniser les passagers s'ils ne parviennent pas à les informer des annulations avant l'heure de départ prévue et à leur proposer un réacheminement raisonnable sauf lorsque l'annulation est due à des circonstances extraordinaires. Le treizième considérant mentionne les autres droits des passagers (remboursement ou réacheminement et prise en charge). Le quatorzième considérant donne des exemples de circonstances extraordinaires. Il est fait référence à la convention de Montréal. Toutefois, il est clair également que le règlement et la convention de Montréal visent des questions différentes puisque cette dernière ne traite pas d'obligations comme la prise en charge ou le réacheminement/le remboursement. Il est par conséquent évident que l'exception mentionnée au quatorzième considérant renvoie à l'obligation d'indemnisation incombant au transporteur en cas d'annulation. Il est vrai que le quinzième considérant envisage également les retards; néanmoins, puisque rien n'oblige le transporteur à indemniser le passager en cas de retard, la référence aux retards dans le quinzième considérant est superflue.

106. Fondant son grief sur le prétendu décalage entre les considérants et les articles 5 et 6 du règlement, ELFAA soutient également que les obligations imposées par le règlement de procéder au remboursement, au réacheminement et d'assurer la prise en charge en cas d'annulations et de retards dus à des circonstances extraordinaires sont insuffisamment motivées. Selon ELFAA, le législateur communautaire n'a présenté aucun élément sur le nombre annuel de passagers affectés par des annulations ou par des retards importants. En deuxième lieu, les obligations imposées par le règlement ne contribueront pas à réaliser l'objectif d'atténuer les difficultés et les désagréments pour les passagers, occasionnés par une annulation ou un retard; et, en troisième lieu, le législateur communautaire a omis

d'expliquer la raison pour laquelle il a décidé d'imposer des obligations disproportionnées aux transporteurs, en particulier aux compagnies aériennes à bas prix.

107. Selon nous, il n'existe aucun décalage susceptible de produire des effets juridiques.

108. Aux termes de l'article 253 CE, les règlements, les directives et les décisions sont motivés.

109. Il est de jurisprudence constante que la portée de l'obligation de motivation dépend de la nature de l'acte en cause et que, s'agissant d'actes de portée générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption, d'autre part, les objectifs généraux qu'elle se propose d'atteindre [21]. Si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution, il serait excessif d'exiger une motivation spécifique pour les différents choix techniques opérés [22].

110. Les 25 considérants du règlement font ressortir l'essentiel des objectifs poursuivis par le corpus finalement adopté. D'après les premiers considérants, les actions de la Communauté dans le domaine des transports devraient notamment viser à garantir un niveau élevé de protection des consommateurs (premier considérant). Il est ensuite affirmé que le refus d'embarquement et l'annulation ou les retards importants entraînent des difficultés et des désagréments sérieux pour les passagers. En outre, en dépit du règlement (CEE) nº 295/91 du Conseil, du 4 février 1991, établissant des règles communes relatives à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers (JO L 36, p. 5), le nombre de passagers refusés à l'embarquement contre leur volonté reste trop élevé, ainsi que le nombre de passagers concernés par des annulations sans avertissement préalable et des retards importants, et que la Communauté devrait, par conséquent, relever les normes de protection des consommateurs (troisième et quatrième considérants). S'agissant des annulations et des retards, ces objectifs figurent notamment aux douzième, treizième et dix-septième considérants. Par exemple, le douzième considérant indique clairement que les désagréments occasionnés par les annulations de vols devraient être atténués notamment en incitant les transporteurs à informer les passagers des annulations avant l'heure de départ prévue.

111. En conséquence, il ne fait, selon nous, aucun doute qu'il est satisfait aux exigences de l'article 253 CE.

21 — Arrêt du 13 mars 1968, Beus (5/67, Rec. p. 125).

22 — Voir, notamment, arrêts du 20 juin 1973, Koninklijke Lassiefabrieken (80/72, Rec. p. 635), et du 19 novembre 1998, Royaume-Uni/Conseil (C-150/94, Rec. p. I-7235).

Cinquième question (proportionnalité)

112. Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi demande si les articles 5 et 6 du règlement violent le principe de proportionnalité.

113. Selon IATA et ELFAA, l'absence d'une exception tirée de l'existence de «circonstances extraordinaires» soulevée contre un recours fondé sur les articles 8 et 9 du règlement, en matière d'annulations (article 5) et de retards (article 6), ne saurait servir à réduire le nombre de retards et d'annulations; partant, la condition imposant qu'une mesure soit une méthode adaptée pour réaliser un objectif légitime n'est pas remplie. Selon elles, la deuxième condition n'est pas non plus remplie, selon laquelle la mesure ne doit pas être excessive. Elles maintiennent que les implications financières sont disproportionnées pour les transporteurs aériens, en particulier pour les compagnies aériennes à bas prix.

114. Comme chacun sait, et IATA et ELFAA ont déjà fait référence aux conditions pertinentes, le principe de proportionnalité exige que les moyens mis en œuvre par une disposition communautaire soient aptes à réaliser l'objectif visé et qu'ils n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [23]. Ainsi, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante.

115. Il est également de jurisprudence constante que, dans les domaines impliquant des choix complexes de nature politique où le législateur communautaire jouit d'un large pouvoir d'appréciation, le contrôle juridictionnel au fond des actes législatifs est limité. En pareils cas, un acte législatif ne devrait être annulé que si l'acte a manifestement excédé les limites de la compétence du législateur [24].

116. Afin d'exercer le contrôle juridictionnel — limité —, il est nécessaire d'identifier l'objectif des dispositions contestées.

117. Ainsi que nous l'avons relevé ci-dessus, les objectifs du règlement sont de garantir un niveau élevé de protection des passagers et d'atténuer les difficultés et les désagréments causés par des annulations à brève échéance, et par des retards. Ils sont réalisés par

23 — Arrêts du 12 mars 2002, Omega Air e.a. (C-27/00 et C-122/00, Rec. p. I-2569); du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453); du 14 décembre 2004, Swedish Match (C-210/03, Rec. p. I-11891), et du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a. (C-154/04 et C-155/04, Rec. p. I-6451).

24 — Voir la jurisprudence citée à la note précédente.

l'indemnisation et l'assistance offertes sous forme de remboursement ou de réacheminement et de prise en charge des passagers dans certaines circonstances.

118. De plus, l'article 153, paragraphe 2, CE, impose au législateur communautaire de prendre en considération les exigences tenant à la protection des consommateurs dans d'autres domaines politiques, tels que la politique des transports comme dans la présente affaire.

119. En conséquence, la protection des consommateurs est incontestablement un objectif légitime expressément prévu dans le traité CE. Il est fait référence à la protection des consommateurs non seulement à l'article 153, paragraphe 2, CE, mais également à l'article 95, paragraphe 3, CE, qui exige explicitement un niveau de protection élevé des consommateurs.

120. La question suivante est de savoir si la mesure attaquée constitue un moyen apte d'atteindre cet objectif et si cette mesure ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

121. Ainsi que nous l'avons dit à plusieurs reprises, l'objectif du règlement est d'atténuer les difficultés et les désagréments causés aux passagers qui sont abandonnés à leur sort en raison de retards (de deux heures ou plus) ou d'annulations à la dernière minute.

122. En effet, d'après le troisième considérant, le nombre de passagers refusés à l'embarquement contre leur volonté reste trop élevé, ainsi que le nombre de passagers concernés par des annulations sans avertissement préalable et par des retards importants. S'il est possible que la mesure en tant que telle ne contribue pas directement à une baisse du nombre d'annulations et de retards, cela n'est toutefois pas l'objectif essentiel du règlement. L'objectif essentiel est que les passagers reçoivent une attention immédiate et sur place indépendamment du prix du billet et de la question de savoir si le transporteur aérien est ou non responsable du retard ou de l'annulation. Dans les deux cas, les désagréments pour les passagers sont les mêmes.

123. Selon nous, il ne fait aucun doute que les obligations imposées aux transporteurs aériens de prêter assistance et d'offrir une prise en charge constituent un moyen propre à atténuer les difficultés et les désagréments causés aux passagers dus aux retards et aux annulations.

124. De plus, en mettant en balance les différents intérêts en jeu, c'est-à-dire ceux des transporteurs aériens et ceux des passagers, le législateur communautaire a tenu

compte du fait que les passagers sont largement tributaires de l'efficacité et de la bonne volonté de la compagnie aérienne dans les situations difficiles, que les transporteurs sont mieux informés des opérations de vol que les passagers lorsqu'ils sont abandonnés à leur sort et que les transporteurs sont mieux placés pour prêter assistance et assurer une prise en charge.

125. Selon nous, il est également logique que soit exclue toute exception à l'obligation de prêter assistance et d'assurer une prise en charge dans des situations où les passagers sont confrontés à des retards ou à des annulations. Ainsi que les institutions communautaires l'ont signalé, le défaut d'informations pourrait facilement entraîner un abus de la dérogation pour «circonstances extraordinaires», laissant les passagers à l'abandon. Cela est également vrai dans les situations où la cause d'un retard est incertaine ou que le retard est imputable à plus d'une cause.

126. Ainsi, le législateur communautaire n'a pas outrepassé le champ de sa marge d'appréciation en jugeant qu'une exception tirée de l'existence de circonstances extraordinaires compromettrait la réalisation des objectifs du règlement.

Sixième question

127. Cette question comprend deux aspects: 1) une discrimination alléguée entre les transporteurs à tarifs bas dans le secteur du transport aérien et les autres modes de transport de passagers (à tarifs bas) et 2) la discrimination alléguée entre transporteurs à tarifs bas et transporteurs à tarifs réguliers.

128. S'agissant de la première partie de la question, ELFAA allègue qu'aucun mode de transport autre que le transport aérien n'est soumis à des règles semblables à celles prévues dans le règlement.

129. S'agissant de la seconde partie de la question, ELFAA soutient que le modèle commercial de ses membres et d'autres compagnies aériennes dont les coûts sont analogues repose sur la prémisse qu'elles offrent des tarifs peu élevés (50 euros en moyenne) sur tous les vols et en permanence. Le modèle commercial des transporteurs à tarifs réguliers repose sur la prémisse que la plus grande partie de leurs revenus proviendra de billets bien plus onéreux, bien que certains des transporteurs vendent parfois des sièges à des prix inférieurs; par conséquent, ils sont mieux placés pour gérer les conséquences d'une responsabilité engagée pour tout type de vol sur le fondement des articles 5 et 6 du règlement. On ne peut pas en dire autant des membres d'ELFAA qui, par conséquent, subissent un traitement discriminatoire du fait du règlement.

130. Le principe de non-discrimination ou d'égalité de traitement, principe fondamental de droit communautaire, exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié [25].

131. De toute évidence, il existe une différence entre le transport aérien et les autres secteurs des transports comme la route, le rail et la mer. Les différents secteurs des transports sont soumis à différents corps de règles en droit international et il en va également ainsi en droit communautaire.

132. De plus, les services de transport fournis selon différents modes sont effectués dans des circonstances différentes qui, en tant que telles, justifient une différence d'approches normatives. Ces différences n'équivalent pas à une discrimination.

133. À titre incident, nous relevons que la Commission a récemment présenté une proposition [26] relative au transport ferroviaire qui contient des dispositions sur la protection des consommateurs, semblables à celles figurant dans le règlement.

134. En ce qui concerne la discrimination alléguée entre transporteurs à tarifs bas et transporteurs à tarifs réguliers, nos remarques sont les suivantes. Ainsi que la Commission l'a signalé à juste titre, tous les transporteurs aériens communautaires sont soumis au même cadre réglementaire et, en particulier, au règlement (CEE) nº 2407/92 concernant les licences des transporteurs aériens [27], au règlement (CEE) nº 2408/92 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires [28] et au règlement (CEE) nº 2409/92 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens [29]. D'après ces textes, les transporteurs fixent librement leurs prix.

135. Ainsi, les compagnies aériennes sont libres de fixer leurs propres tarifs. Elles sont donc libres d'utiliser cette politique de prix pour accéder à certains marchés. Toutefois, en dépit de cette liberté économique, elles ne sont pas exonérées de l'obligation de se conformer aux dispositions de droit public prescrites dans l'intérêt de la protection des consommateurs.

136. L'idée que des différences économiques qui sont la conséquence directe d'un comportement et de stratégies de marché signifieraient que les compagnies aériennes

25 — Voir, par exemple, arrêt Alliance for Natural Health e.a., précité à la note 23, point 115.

26 — COM(2004) 0143 final.

27 — Règlement du Conseil, du 23 juillet 1992 (JO L 240, p. 1).

28 — Règlement du Conseil, du 23 juillet 1992 (JO L 240, p. 8).

29 — Règlement du Conseil, du 23 juillet 1992 (JO L 240, p. 15).

sont soumises à d'autres conditions ou à des conditions moins restrictives détournerait le système et ignorerait complètement le fait que les règles relatives à la protection des consommateurs sont de portée générale, quel que soit le prix payé pour le billet.

137. En d'autres termes, des tarifs bas ne donnent pas droit à une position juridique privilégiée.

138. Une telle position privilégiée non seulement compromettrait la protection des consommateurs, mais équivaudrait également à une discrimination. Il est certain que le législateur communautaire ne peut pas prendre en considération les stratégies arrêtées par les différentes compagnies aériennes lorsqu'il légifère.

Septième question

139. Par sa septième question, la juridiction de renvoi demande si l'article 7 du règlement, qui fixe une indemnisation forfaitaire payable lorsque le règlement prévoit le versement d'une indemnisation, est invalide au motif qu'il est discriminatoire, disproportionné ou qu'il ne repose pas sur une motivation suffisante.

140. Il y a lieu de rappeler que l'indemnisation n'est payable que dans les cas de refus d'embarquement et d'annulation de vols. L'obligation d'indemniser les passagers en cas de refus d'embarquement n'est pas mise en cause par ELFAA dans la procédure au principal et n'est, en tant que telle, pas problématique dans le cadre de la présente procédure préjudicielle.

141. En matière d'annulations, la question de l'indemnisation ne se pose que si le transporteur n'a pas informé un passager d'une annulation de vol suffisamment de temps avant l'heure prévue. Un transporteur n'est pas tenu de verser une indemnisation 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.

142. Ainsi, l'invalidité alléguée par les demanderesses au principal ne se rapporte qu'aux situations limitées dans lesquelles le transporteur n'a pas informé les passagers suffisamment de temps à l'avance et lorsque la dérogation pour circonstances extraordinaires ne peut pas être invoquée.

143. S'agissant de l'invalidité tirée de la disproportion et de la discrimination, nous renvoyons aux remarques faites pour les cinquième et sixième questions.

144. De plus, nous souhaiterions affirmer que la prévision de trois degrés différents d'indemnisation subordonnés à la distance du vol vise à garantir la proportionnalité de l'indemnisation aux désagréments causés aux passagers. Cela nous semble équitable.

145. En outre, les chiffres finalement arrêtés constituent essentiellement une actualisation du niveau d'indemnisation qui prend en compte l'inflation intervenue depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 295/91, qui accordait aux passagers une indemnisation en cas de refus d'embarquement.

146. Il semble que la préoccupation première d'ELFAA porte sur la somme de 250 euros. Ainsi que le Parlement le fait remarquer, cette somme est proche de celle de 225 euros que l'association des compagnies européennes de navigation aérienne a proposée en 2002 à titre d'indemnisation minimale en cas de refus d'embarquement. Il nous semble que le législateur communautaire n'est pas tenu de motiver de façon si détaillée le choix finalement arrêté d'une somme de 250 euros et non de 50 euros en plus ou en moins.

Huitième question

147. Par sa huitième question, la juridiction de renvoi cherche à être éclairée sur le critère qu'elle doit appliquer pour décider de déférer, ou non, à la Cour une ou plusieurs questions particulières sur la validité d'une mesure législative communautaire.

148. Selon le Parlement, cette question est irrecevable parce que la juridiction nationale avait déjà décidé de déférer à la Cour un certain nombre de questions relatives à la validité du règlement et qu'elle l'a d'ailleurs fait. Il estime que la réponse à cette question n'a aucune influence sur la décision de la juridiction nationale ou sur l'issue du litige.

149. Nous convenons que la Cour a estimé dans plusieurs affaires ne pas pouvoir statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale lorsque, notamment, il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle communautaire, demandées par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou lorsque le problème est de nature hypothétique [30]. Il n'appartient pas à la Cour de formuler dans le cadre d'une procédure préjudicielle des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques.

150. Selon nous, on pourrait admettre des exceptions dans lesquelles il pourrait être utile d'aider un juge national à décider si, et

30 — Voir, par exemple, arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, précité à la note 23, et la jurisprudence qui y est citée.

dans quelles circonstances, il peut ou doit déférer des questions. Pour un exemple récent, nous renvoyons à l'affaire Gaston Schul Douane-expediteur, pendante devant la Cour. Dans ses conclusions [31], l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer propose à la Cour de ne pas adopter dans cette affaire une approche formaliste parce que cela irait également à l'encontre de certaines missions de la Cour. Cette même affaire soulève la question de savoir si une juridiction nationale au sens de l'article 234, troisième alinéa, CE, est également tenue de déférer une question d'appréciation de validité de dispositions d'un règlement lorsque la Cour a jugé invalides des dispositions analogues figurant dans un autre règlement similaire, ou si elle peut s'abstenir de devoir solliciter une décision à titre préjudiciel au vu des analogies évidentes entre les dispositions en cause et celles déclarées invalides.

151. Bien qu'il n'y ait pas lieu de répondre à cette question dans la présente affaire, nous estimons néanmoins que cela pourrait être utile.

152. La réponse peut se déduire des termes de l'article 234 CE tels que la Cour les a précisés dans les arrêts CILFIT e.a. [32] et Foto-Frost [33].

153. Depuis l'arrêt CILFIT e.a., nous savons qu'il ne suffit pas qu'une partie soutienne que le litige pose une question d'interprétation du droit communautaire pour que la juridiction concernée soit tenue de considérer qu'il y a question soulevée au sens de l'article 234 CE. Il ressort également du libellé de l'article 234 CE et de l'arrêt CILFIT e.a. qu'il appartient aux juridictions nationales de décider si une décision à titre préjudiciel s'impose pour statuer, bien que la juridiction de dernier ressort soit tenue de solliciter une décision à titre préjudiciel, à moins que la question soulevée ne soit pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause n'ait déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit communautaire ne s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable. Depuis l'arrêt Foto-Frost, nous savons qu'une juridiction nationale n'est pas obligée de déférer une question si elle n'estime pas fondés les moyens d'invalidité que les parties invoquent devant elle, elle peut rejeter ces moyens en concluant que l'acte est pleinement valide. Si elle se rallie à la thèse des parties, elle doit procéder au renvoi parce qu'une juridiction nationale n'est pas compétente pour constater l'invalidité des actes des institutions communautaires.

154. Il ressort des observations du gouvernement du Royaume-Uni que les règles régissant la qualité pour agir sont relativement libérales en Angleterre et au pays de Galles, que tout sujet de droit peut introduire un recours juridictionnel s'il a un intérêt suffisant à l'affaire et que la juridiction compétente interprète très largement ce

31 — C-461/03, conclusions du 30 juin 2005.

32 — Arrêt du 6 octobre 1982 (283/81, Rec. p. 3415)

33 — Arrêt du 22 octobre 1987 (314/85, Rec. p. 4199).

qui est constitutif d'un intérêt suffisant, ce qui peut avoir pour conséquence que la juridiction nationale soit saisie d'un grand nombre de recours portant sur la validité d'instruments normatifs communautaires.

155. Si ce peut être le cas, il appartient à la seule juridiction nationale de se prononcer sur l'existence éventuelle d'un quelconque doute sur la validité de la mesure communautaire qui mérite d'être renvoyé à la Cour.

V — Conclusion

156. Sur la base des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions déférées par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court):

«— L'examen des sept premières questions n'a révélé aucun élément qui affecterait la validité du règlement (CE) nº 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) nº 295/91.

— Dans le cadre de la coopération judiciaire instituée par l'article 234 CE, il appartient à la juridiction nationale d'apprécier la nécessité de saisir la Cour d'une question à titre préjudiciel, compte tenu, le cas échéant, des principes établis par la Cour dans les arrêts du 6 octobre 1982, CILFIT e.a. (283/81), et du 22 octobre 1987, Foto-Frost (314/85).»