

N° 7136¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

**relatif aux voyages à forfait et aux prestations de voyages liées
et portant modification:**

- 1. du Code de la consommation;**
- 2. de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès
aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi
qu'à certains professions libérales**

* * *

AVIS DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

(30.5.2017)

L'exposé des motifs souligne que l'approche en droit luxembourgeois change fondamentalement dans la mesure où sous le régime actuel la vente de voyages à forfait („forfait“ par la suite) est réservée aux „personnes ayant la qualité d'agent de voyages“ sous réserve de la libre prestation transfrontalière de professionnels établis dans d'autres Etats membres. Le terme „agent de voyage“ a, au sens de la loi, une portée plus large que ne reçoit celui usuel „d'agence de voyages“ puisqu'il vise à la fois „l'organisateur“ et le „détaillant“. Actuellement „l'agent de voyages est responsable de plein droit à l'égard de l'acheteur de la bonne exécution des obligations résultant du contrat“. En clair, la responsabilité de la bonne exécution du forfait incombe tant à l'organisateur qu'au détaillant (agence de voyages). Ce qui paraît de prime abord comme une responsabilité solidaire hautement protectrice des voyageurs s'est avéré, hélas, être une source d'insécurité juridique, certains organisateurs étrangers interprétant notre droit comme signifiant que seules les agences de voyages seraient contractuellement responsables vis-à-vis des voyageurs. Une affaire de principe intentée par l'ULC en soutien de plusieurs membres contre un organisateur établi en Belgique nous a occupés pendant dix ans avec deux arrêts de la Cour de Cassation.

1. Nouveau statut des agences de voyages

Le projet de loi met un terme au monopole des agents de voyages et rend responsable du forfait exclusivement l'organisateur de voyages (tour-opérateur). L'ouverture du marché à d'autres professionnels comme des établissements d'hébergement, des plateformes en ligne voire des compagnies aériennes offrant des forfaits répond à la réalité d'aujourd'hui même si les agences de voyages classiques gardent toute leur raison d'être, notamment pour orienter et conseiller les consommateurs à la recherche des meilleurs choix face à la diversité de l'offre. L'exposé des motifs précise que „pour les agences de voyages qui s'établissent au Luxembourg, ceci implique que dans le futur, elles se voient attribuer une simple autorisation pour activités et services commerciaux.“ Dans des pays voisins comme l'Allemagne les professionnels du secteur ont mis en garde contre des intermédiaires insuffisamment qualifiés voire opérant en „eau trouble“ („Schwarztouristik“). Quel sera l'impact de ce changement de statut? Pour accéder à la profession d'agent de voyages, le dirigeant doit disposer aujourd'hui des qualifications requises pour devenir commerçant, d'une assurance responsabilité civile professionnelle spécifique et d'une assurance insolvabilité financière des agences de voyages garantissant, en cas de faillite ou d'insolvabilité, le remboursement des avances versées par le voyageur ainsi que les frais de rapatriement. Ces deux assurances ne seront plus requises à l'avenir ce qui enlève incontestablement un important filet de sécurité pour les voyageurs d'autant plus que les agences de voyages gardent des responsabilités propres en matière d'informations précontractuelles pouvant aboutir à l'annulation des

contrats (cf. Art. L.225-22 du projet) voire assument la qualité d'organisateur en vendant p. ex. des forfaits d'organisateur non établis dans l'Espace économique européen (Art. L.225-18).

A ce sujet, l'ULC se pose des questions quant à l'application pratique de la garantie contre l'insolvabilité. L'Art. L.225-15 concerne „l'organisateur établi au Grand-Duché“ en stipulant que la garantie „couvre les coûts raisonnablement prévisibles“. Ces dispositions s'appliquent également aux agences agissant à titre d'organisateur. Sauront-elles prévoir à l'avance combien de fois elles interviendront à ce titre et comment contrôler que leur couverture est suffisante?

2. Chaîne de responsabilités pour les forfaits

Ni la directive ni le projet de loi ne précisent le terme „détaillant“ sauf qu'il s'agit d'un „professionnel autre que l'organisateur, qui vend ou offre à la vente des forfaits élaborés par un organisateur“. Agit-il au nom et pour le compte des organisateurs dont il vend les forfaits ou comme mandataire des voyageurs? Dans le passé des consommateurs luxembourgeois ont perdu des acomptes et même des soldes payés à des agences de voyage tombées en faillite qui n'avaient pas transmis ces sommes aux organisateurs de voyages. L'organisateur s'est défendu en alléguant que l'agence avait agi comme mandataire des voyageurs de sorte que la justice a dû trancher sur base de la théorie de l'apparence. Le projet de loi allemand transposant la directive inclut un § 651v (2) selon lequel „Ein Reisevermittler gilt vom Reiseveranstalter zur Annahme von Zahlungen auf den Reisepreis ermächtigt, wenn er dem Reisenden eine ... Abschrift oder Bestätigung des Vertrags zur Verfügung stellt oder sonstige dem Reiseveranstalter zuzurechnende Umstände ergeben, dass er von diesem damit betraut ist, Pauschalreiseverträge für ihn zu vermitteln ...“. La directive ne s'oppose pas à une telle disposition de sorte qu'une garantie équivalente devrait être insérée dans notre nouvelle loi.

Concernant la responsabilité de l'exécution du voyage à forfait, le projet retient que „l'organisateur est responsable“ conformément à la directive, mais écarte l'option selon laquelle „les Etats membres peuvent conserver ou introduire dans leur droit national des dispositions en vertu desquelles le détaillant est aussi responsable de l'exécution du forfait“.

Selon le commentaire des articles, „vu l'extension des obligations de l'organisateur, il n'est pas jugé proportionné d'exiger le même niveau de diligence pour les simples revendeurs“. L'ULC fait remarquer que les obligations incombant aux professionnels vendant des forfaits restent globalement les mêmes que sous le droit actuel. Réduire, par ailleurs, le rôle des agences à de „simples revendeurs“ méconnaît que celles-ci resteront responsables (a) du respect des informations précontractuelles concernant les forfaits, (b) de la bonne exécution des forfaits offerts par des organisateurs établis en dehors de l'Espace économique européen et (c) des services combinés par l'agence et choisis par le voyageur avant qu'il n'accepte de payer.

L'ULC sollicite donc instamment de maintenir un régime de responsabilité solidaire de l'organisateur et de l'agence de voyages à l'instar de la France: „... La France a réussi, lors des négociations, à infléchir l'économie générale du texte dans un sens positif pour tous les acteurs.

Elle pourra ainsi conserver son système de responsabilité solidaire, fortement soutenu par les organisations professionnelles et qui offre une protection maximale aux consommateurs. Il était en effet important de défendre cette position qui permet, d'une part, de maintenir la relation du consommateur avec le détaillant qui est son interlocuteur direct et naturel et, d'autre part, de conserver la structuration du marché français des voyages ...“¹ Pour le Luxembourg, cette question revêt une importance particulière, car notre pays ne dispose que d'une poignée d'organisateur de voyages qui y sont établis, essentiellement Luxair Tours.

L'une des conséquences de la réforme proposée: chaque fois qu'un problème d'exécution concerne le forfait d'un organisateur établi dans un autre Etat membre qui est vendu par une agence luxembourgeoise, la *Commission Luxembourgeoise des Litiges de Voyages* (CLLV) ne sera plus compétente conformément à la loi du 17 février 2016 portant introduction du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation dans le Code de la consommation. Le consommateur devra s'adresser à une instance de règlement extrajudiciaire située dans un autre Etat membre. Nous perdrons ainsi un avantage primordial souligné dans la réponse du Gouvernement français: „maintenir la relation du consommateur avec le détaillant qui est son interlocuteur direct et naturel“.

¹ Question n° 74309 à l'Assemblée nationale, réponse du Gouvernement au JO du 5.7.2016 page 6307

3. Différence entre forfait et prestations de voyage liées

La directive et donc le projet de loi étendent et affinent la notion de forfait ce qui accroît la protection des voyageurs, et introduisent comme nouvelle catégorie „*les prestations de voyages liées*“. Sont surtout visés les professionnels en ligne qui, grâce à des procédures de réservation en ligne liées, facilitent d’une manière ciblée l’achat d’au moins un service de voyage supplémentaire auprès d’un autre professionnel, lorsqu’un contrat est conclu avec ce deuxième professionnel au plus tard 24 heures après la confirmation de la réservation du premier service de voyage. Par contre, si ces prestations achetées auprès de professionnels distincts résultent de procédures de réservation en ligne dans lesquelles le nom du voyageur, les modalités de paiement et l’adresse électronique sont transmis par le premier professionnel et que le contrat avec le deuxième professionnel est conclu au plus tard 24 heures après la confirmation de la réservation du premier service de voyage, il s’agit d’un forfait. La distinction entre forfait et prestation de voyage liée est fondamentale car dans le premier cas nous sommes en présence d’obligations de résultat signifiant que le voyageur n’a qu’à établir l’inexécution, par l’organisateur, d’une des obligations assumées par ce dernier en exécution du contrat pour le rendre de plein droit responsable. Par contre, dans le deuxième cas chaque professionnel n’est responsable que de la bonne exécution de sa propre prestation, p. ex. du voyage ou encore de l’hébergement mais non de l’ensemble. Seule nouvelle garantie en matière de prestations de voyages liées: les professionnels facilitant ces prestations doivent garantir les remboursements de tous les paiements qu’ils reçoivent de la part des voyageurs si une des prestations liées n’est pas exécutée en raison de l’insolvabilité du professionnel concerné. Si ces professionnels sont la partie responsable du transport des passagers, la garantie couvre aussi le rapatriement des voyageurs. Lors des discussions de la directive, plusieurs délégations nationales ont souligné que les professionnels et/ou les consommateurs risquent de ne pas savoir qu’ils vendent ou achètent, selon le cas, un forfait, une prestation liée, voire aucun de ces produits ou les deux à la fois. Des commentaires publiés dans différentes revues mettent en garde qu’il est très facile de contourner techniquement les conditions requises pour un forfait, et donc d’échapper au régime de responsabilité de plein droit. La directive ne permet pas d’introduire plus de clarté lors des transpositions nationales de sorte que seule la pratique pourra montrer que ces subtilités juridiques peuvent cohabiter en toute transparence et bonne foi. Pour éviter les tromperies, les professionnels doivent informer les voyageurs de manière claire, compréhensible et apparente qu’ils ne vendent pas des forfaits autrement ils seront tenus responsables au même titre qu’un organisateur de forfait. Il s’agit d’une mesure de protection *ex post* qui devrait inciter les professionnels à informer correctement les voyageurs. Elle permettra aux organisations de consommateurs et autorités de contrôle d’intervenir contre des abus dans l’intérêt des voyageurs et d’une concurrence loyale.

4. Délai de prescription

Sous les réglementations nationales actuelles, la non-harmonisation des délais de prescription pour les actions en justice a été source de graves litiges ressentis comme un véritable déni de justice par les consommateurs affectés, plus précisément dans l’affaire BEST Tours². L’article 14.6 de la directive stipule que „*le délai de prescription pour l’introduction des réclamations au titre du présent article ne peut être inférieur à deux ans*“. L’article 15 précise que „*aux fins du respect des dates butoirs ou des délais de prescription, la date de réception, par le détaillant, des messages, demandes ou plaintes visés au premier alinéa est réputée être la date de leur réception par l’organisateur*“. Il existe une certaine confusion sur le sens de ces dispositions, en l’absence de tout éclaircissement dans les considérants: s’agit-il d’un délai pour soumettre la réclamation au professionnel ou au contraire d’un délai harmonisé de 2 ans pour saisir, le cas échéant, un tribunal? Les transpositions en cours dans d’autres Etats membres (Allemagne, Belgique, ...) indiquent que ces pays considèrent qu’il s’agit d’un délai d’action en justice. Le projet de loi ne reprend pas l’article susvisé de la directive „*puisque le délai de prescription de droit commun satisfait largement au minimum de 2 ans prévu par la directive*.“ Même si l’ULC se félicite de l’intention des auteurs du projet de faire profiter les voyageurs d’un délai plus long, nous rappelons que dans le deuxième arrêt Hotel Management and Consulting (BEST Tours), la Cour de Cassation a statué que „*l’ordre public ne s’oppose pas aux clauses qui restreignent le délai de prescription extinctive de droit commun ... que le débiteur d’une obligation contractuelle régie par une loi étrangère est en droit d’invoquer le délai de prescription prévu par la loi étrangère plus restrictif*“

² cf. note de bas de page 74 du commentaire des articles

que celui de la loi du for“ (Cass. du 17 décembre 2009). En l’occurrence, la Cour a validé le délai de prescription de 1 an toujours en vigueur en Belgique. En l’absence de délai de prescription spécifique plus long que les 2 ans minimum de la directive, inséré dans la présente loi de transposition, rien ne s’opposera à ce que les conditions générales de vente d’organismes de voyages invoquent un délai de prescription de 2 ans devant les tribunaux luxembourgeois qui est le minimum à respecter partout dans l’Union Européenne.

5. Droits et obligations en matière de forfait

S’agissant d’une directive d’harmonisation totale, le législateur a perdu les marges de manoeuvre qui lui étaient réservées sous l’ancienne directive minimale. Il ne sert donc à rien de souhaiter l’une ou l’autre amélioration ou clarification car les mains du législateur sont liées. La directive et donc la nouvelle loi précisent utilement les différentes phases du forfait, notamment les informations précontractuelles qui font partie intégrante du contrat de voyage, le contenu du contrat et le sort de modifications éventuelles avant le départ, le droit de résiliation de la part du voyageur, l’exécution des prestations incluant les mesures à prendre sur place en cas de non-conformité, les réductions de prix et de dédommagement, ce dernier ne pouvant être plafonné à moins de trois fois le prix total du forfait. Quelques règles actuelles de notre Code de la consommation précisant les droits et obligations réciproques disparaîtront, hélas, car la directive ne les inclut pas. Il en est ainsi des dispositions suivantes: „les dates, les heures et les lieux de départ et de retour sont déterminés définitivement au plus tard lors de la remise des documents“ ou encore „... le dernier versement à effectuer par l’acheteur ne pouvant être inférieur à 30% du prix global et devant être effectué lors de la remise des documents“. Plus de liberté est laissée dorénavant aux organisateurs de forfaits. Concernant les modifications du contrat avant le début du forfait, les prix ne peuvent varier, comme sous le Code actuel, qu’en cas de variation du prix du carburant, du niveau des taxes ou redevances imposées par des tiers (notamment les aéroports), des taux de change. Nouveauté, toute majoration du prix convenu ne peut dépasser 8% sinon le voyageur peut résilier le contrat sans frais (Art. L.225-8). Pour toute autre modification avant le début du forfait, elle doit être mineure mais peut être significative si l’organisateur se voit contraint d’effectuer des changements (Art. L.225-9). Dans ce cas, le voyageur peut résilier le contrat.

Le commentaire des articles précise utilement qu’une modification significative pourra être invoquée si „la qualité ou la valeur des services de voyage diminue ou les heures de départ et d’arrivée indiquées dans le contrat de voyage à forfait sont modifiées et par conséquent, causent au voyageur des désagréments importants ou des frais supplémentaires“. Comme le montre la pratique actuelle, le recours à la *Commission Luxembourgeoise des Litiges de Voyages* (CLLV), opérée paritairement par l’ULC et les deux syndicats professionnels du secteur, permet d’aboutir à des solutions équitables dans la plupart des cas où se posent des questions d’interprétation et de plaintes relatives à la qualité des prestations convenues.

Concernant les obligations d’informations précontractuelles, la directive impose plusieurs formulaires standard que les professionnels (organisateur et détaillant) doivent utiliser pour se conformer à leurs obligations. Comme toujours avec ces formulaires ou fiches standard – régulièrement utilisés par les instances communautaires – la question se pose de savoir si les voyageurs ont suffisamment connaissance et en comprennent le sens. De toute manière la directive et loi future obligent en plus le professionnel à donner de manière claire, compréhensible et apparente un ensemble d’informations pratiques. L’ULC se félicite de la sanction de nullité relative du contrat en cas de „non respect d’une ou plusieurs obligations d’informations essentielles“ (Art. L.225-22), la directive réservant aux Etats membres le choix des sanctions qui doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

Howald, le 30 mai 2017