



Commission de l'Economie

Procès-verbal de la réunion du 23 novembre 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 3 mars (jointe), du 25 septembre (jointe), du 5 octobre, du 26 octobre (matin, jointe du matin et jointe de l'après-midi) et du 8 novembre 2017
2. 6855 Projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement et modifiant
 1. la loi du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
 2. la loi du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale- Rapporteur : Monsieur Fränk Arndt

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 7136 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 certaines professions libérales- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Gérard Anzia, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry remplaçant M. Claude Haagen, Mme Tess Burton, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Claude Lamberty remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding

M. Jacques Thill, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Félix Eischen

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 3 mars (jointe), du 25 septembre (jointe), du 5 octobre, du 26 octobre (matin, jointe du matin et jointe de l'après-midi) et du 8 novembre 2017**

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. **6855 Projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement et modifiant**
 1. la loi du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
 2. la loi du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

Monsieur le Président signale que le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat est de nature à permettre de procéder à la rédaction d'un projet de rapport.

L'orateur propose que la commission fasse sienne la seule observation, assortie de deux propositions d'écriture, encore formulée par le Conseil d'Etat et qui vise l'article 23bis (nouveau). Cet article est modifié en conséquence.

3. **7136 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 certaines professions libérales

- Désignation d'un rapporteur

Madame Tess Burton est désignée comme rapporteur.

- Présentation du projet de loi

Le représentant du Ministère est invité à expliquer la raison d'être du projet de loi déposé le 12 mai 2017 à la Chambre des Députés.

Pour la présentation qui suit, il est renvoyé à l'exposé des motifs joint au dispositif déposé.

Débat:

- **Actions de sensibilisation.** Un intervenant, doutant que les consommateurs prendront à temps conscience de l'amélioration de

leurs droits face aux opérateurs dans ce secteur, juge nécessaire que le Ministère prévoit des actions d'information et de sensibilisation afférentes. Il est concédé que jusqu'à présent l'action d'information du Ministère visait en première ligne les professionnels du secteur, afin de les rendre conscients de leurs nouvelles obligations légales d'application dès juillet 2018 ;

- **Complexification.** Un député estimant que, d'un point de vue consommateur, cette nouvelle directive complexifie davantage les dispositions régissant le secteur des voyages, il est donné à considérer que cette complexité accrue touche plutôt le professionnel. C'est lui qui, suivant la situation concrète en cause, doit être conscient s'il agit soit en tant que détaillant soit en tant qu'organisateur. Le degré de protection du consommateur dans ce secteur se trouve ainsi largement amélioré ;
- **Définition du voyage à forfait¹.** Face à une série de questions concernant différents cas de figure de voyages à forfait réservés sur des plateformes internet, il est renvoyé à plusieurs reprises à la définition 2 de la notion de « forfait » ;
- **Impact sur les agences et organisateurs de voyage.** Il est confirmé que la législation actuellement en vigueur ne connaît que l'agent de voyage, tandis que la nouvelle législation distinguera entre le détaillant et l'organisateur. Dans certains cas, le rôle d'une agence de voyage peut donc être celui d'un simple détaillant, dans d'autres cas celui de l'organisateur du voyage. Le nouveau dispositif apportera davantage de flexibilité pour les agences de voyage et équilibrera surtout le « level playing field » avec les plateformes de voyage présentes sur internet en obligeant ces dernières à offrir un niveau de garanties similaires à leurs clients. L'impact de la future loi sur les organisateurs semble insignifiant. Leurs obligations légales existantes restent pratiquement inchangées, des adaptations sont surtout requises du côté des détaillants ;
- **Prestations de voyage liées.** Un intervenant s'interroge sur les offres commerciales connexes qui peuvent être faites et contractées par l'intermédiaire de la plateforme internet de l'organisateur du voyage, comme des assurances supplémentaires. Le représentant du Ministère explique qu'il y a lieu de distinguer entre voyages à forfait et prestations de voyages liées. En cas de voyage à forfait, l'organisateur est responsable de l'exécution du forfait. En cas de prestation de voyage liée, les différents prestataires respectivement concernés sont responsables (contrats séparés).

Une discussion sur des « prestations de voyages liées » s'ensuit. Le représentant du Ministère confirme qu'il s'agit d'un nouveau concept assez flou et difficile à mettre en œuvre dans la pratique. Il souligne toutefois que ces dispositions ont été rédigées dans la seule optique de protéger le consommateur. Il s'agit de garantir que le client soit informé qu'il s'agit d'une prestation liée qui lui est proposée et non d'un forfait. Des exemples de plateformes proposant différents éléments en un court laps de temps liés à un voyage (hôtel, voiture de location, etc. pp.), mais de prestataires distincts. Un intervenant critique des situations juridiques parfois confuses qui pourraient résulter de telles

¹ Pauschalreise en allemand.

activités commerciales dans la pratique. Un autre député estime qu'un *tour operator* ne peut être tenu responsable d'offres lui inconnues et générées par un algorithme visant le client en question ;

- **Responsabilité.** Il est souligné que l'organisateur (le « *tour operator* ») est responsable de l'exécution du forfait et de la conformité du forfait tel que décrit dans le contrat. Celui-ci doit ainsi présenter les garanties légalement requises pour permettre, par exemple, le rapatriement des voyageurs en cas d'insolvabilité. Cette obligation légale de disposer des assurances requises est assortie de sanctions pénales. Un article spécifique prévoit le cas de figure décrit d'un organisateur sis dans un Etat tiers. Dans ce cas, le vendeur ou détaillant est responsable de ces dispositions. Ainsi, le consommateur aura toujours une personne de contact à laquelle il saura s'adresser.

Il est encore précisé que de manière générale la responsabilité de l'agence de voyage ne peut être exclue d'office. En premier lieu, il s'agit toujours de vérifier s'il s'agit d'un voyage à forfait. Dans ce cas, il s'agit de vérifier par qui et comment ce voyage a été composé. Lorsque l'agence de voyage n'est pas l'organisateur, mais seulement le détaillant de cette offre, c'est-à-dire que la corbeille ou le « *package* » avec ces différentes composantes a été organisé par un tiers, elle n'est pas responsable de l'exécution du forfait en question. Le cas échéant, il y a alors lieu de s'adresser au « *tour operator* ». Lorsque l'agence de voyage s'est occupée d'organiser les différents éléments d'un tel voyage, c'est elle qui est l'organisateur et c'est alors évident que c'est elle qui est responsable de l'exécution du forfait et doit faire preuve des garanties connues ;

- **Retards de vols.** Il est confirmé que l'organisateur d'un voyage à forfait est responsable de l'exécution du forfait et a l'obligation de trouver une solution en cas de problème. Il est toutefois rappelé que la question de l'indemnisation en cas de retards substantiels ou même d'annulations de vols est réglée par d'autres textes. Cette indemnité de retard doit être invoquée par le voyageur lui-même auprès de la compagnie aérienne. Par rapport à l'agence, le voyageur peut exiger une réduction pour non-exécution du forfait.

Un député critique cette réglementation et donne à considérer que, dans le cas de figure évoqué, ce n'est pas le voyageur qui a réservé le vol, mais l'agence et s'interroge sur son utilité. Il est donné à considérer que rien n'empêche une agence d'une telle prestation de service en sus, consistant à intervenir pour ses clients en pareils cas.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Article 1^{er}

La Commission de l'Economie décide de faire siennes les observations légistiques du Conseil d'Etat, sauf et sur demande explicite du représentant du Ministère au niveau de l'article L. 225-2, point 1°, lettre c).

L'orateur explique qu'il est préférable de maintenir à cet endroit les références aux textes communautaires. Il s'agit de deux cas exceptionnels. Ainsi, la directive 2007/46/CE à laquelle le texte se réfère a été transposée en l'intégrant au règlement grand-ducal modifié du 3 février 1998 portant

exécution de Directives des C.E. relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques ainsi que des tracteurs agricoles et forestiers à roues, lors de sa modification par le règlement grand-ducal du 6 juin 2008 le complétant (transposition par référence).

La deuxième référence faite à un texte européen devrait, en suivant le Conseil d'Etat, se faire à l'article 76 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques.²

Articles L. 225-1, L. 225-3 et L. 225-4

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article L. 225-5

La Commission de l'Economie fait sienne la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat exprimée pour la deuxième phrase du paragraphe 1^{er}.

Articles L. 225-6, L. 225-7 et L. 225-8

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article L. 225-9

La Commission de l'Economie fait sienne la correction des renvois proposée par le Conseil d'Etat pour la dernière phrase du paragraphe 5.

Dans son avis, le Conseil d'Etat souhaite, en outre, voir indiquées à la lettre c) de l'énumération proposée par le paragraphe 3 de l'article L. 225-9, les dispositions nationales concrètement visées, ce qui amène des membres de la commission à s'interroger sur les dispositions effectivement visées.

Articles L. 225-10 et L. 225-11

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article L. 225-12

L'observation du Conseil d'Etat concernant le délai de prescription d'application pour l'introduction des réclamations au titre de l'article L. 225-12 du texte gouvernemental suscite une discussion prolongée. Certains intervenants doutent qu'un délai de prescription trentenaire s'applique dans pareils cas et renvoient au délai de dix ans prévu par le Code de commerce.

Le représentant du Ministère donne à considérer que cette question de délais

² D'un point de vue légistique cette solution est contestable, vu que la future loi se référera ainsi à une définition contenue dans un arrêté grand-ducal.

de prescription se pose de manière générale dans le droit de la consommation. Il déconseille de vouloir procéder à une précision afférente pour la seule matière des voyages à forfait.

Monsieur le Président fait consulter le Code de la consommation.

En conclusion, la Commission de l'Economie estime utile d'approfondir cette problématique afin de pouvoir répondre de manière réfléchie à ladite observation du Conseil d'Etat jugeant un délai de prescription extinctive de dix ans plus raisonnable.

Articles L. 225-13 et L. 225-14

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article L. 225-15

Dans son avis, le Conseil d'Etat demande « de préciser la procédure de notification et, afin que les informations publiées puissent être tenues à jour, d'y prévoir également le cas d'une modification des paramètres à la base des informations à transmettre au ministre compétent, par exemple « suite à une augmentation du risque due à une augmentation sensible des ventes de forfaits ». ».

Le représentant du Ministère suggère de suivre le Conseil d'Etat en ajoutant deux dispositions, l'une renvoyant à un règlement grand-ducal et l'autre obligeant le professionnel à une nouvelle notification en cas de modification des informations initialement transmises.

Article L. 225-16

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article L. 225-17

Le Conseil d'Etat exprime une observation analogue à celle formulée à l'encontre de l'article L. 225-15.

Articles L. 225-18 et L. 225-19

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article L. 225-20

Dans son avis, le Conseil d'Etat souhaite voir remplacer l'expression « en vertu de la présente directive » par « en vertu du présent chapitre ».

Article L. 225-21

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article L. 225-22

Dans son avis, le Conseil d'Etat souhaite voir remplacer le terme « consommateur » par celui de « voyageur » défini à l'article L. 225-2.

Article L. 225-23

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'oppose de manière formelle à la teneur tout à fait générale de l'article sous rubrique. En effet, compte tenu de l'article 14 de la Constitution, les infractions à sanctionner sont à prévoir avec précision afin, d'une part, d'exclure tout arbitraire et, d'autre part, de permettre aux administrés de savoir exactement quelles actions sont répréhensibles.

Le représentant du Ministère donne à considérer qu'afin de faire droit à ces exigences constitutionnelles, une réécriture complète de cet article s'impose, de sorte à énumérer avec précision les manquements et actes sanctionnables en vertu de ce dispositif. Trois catégories de sanctions sont à prévoir, de sorte à pouvoir tenir compte de la gravité de l'infraction respective (251 à 15.000 euros ; 500 à 50.000 euros ; 500 à 75.000 euros). L'orateur évoque les infractions sanctionnables à prévoir. Suite à une question afférente, il précise que les auteurs du projet de loi se sont orientés, pour la réécriture de cet article, aux amendes introduites au Code de la consommation par l'article 8 de la loi du 6 novembre 2017 portant modification du Code de la consommation.

Articles 2 et 3

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Conclusion

Souhaitant voir le libellé précis des amendements évoqués et une réflexion plus en profondeur en ce qui concerne la problématique des délais de prescription dans le droit de la consommation, la Commission de l'Economie décide de revenir sur ces points lors d'une prochaine réunion.

Luxembourg, le 8 mars 2018

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie,
Franz Fayot