Avis sur la proposition de directive du Conseil sur les voyages à forfait, y compris les vacances et circuits à forfait (1)

(89/C 102/17)

Le 7 avril 1988 le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité a chargé la section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation de la préparation des travaux en la matière. La section a élaboré son avis le 31 janvier 1989 (rapporteur: M. Vassilaras).

Lors de sa 263e session plénière (séance du 23 février 1989) le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 78 voix pour, 5 contre et 5 abstentions.

1. Observations générales

1.1. Le Comité approuve la proposition de directive, qui est en accord avec le document « Nouvelles impulsions pour la politique de protection des consommateurs » et qui constitue le point de départ d'une série d'autres directives et règlements, qui doivent nécessairement intervenir afin d'assurer la protection des consommateurs par l'instauration d'un juste équilibre entre les intérêts de ces derniers et ceux du secteur du tourisme.

1.2. Le Comité se félicite tout particulièrement de constater que de nombreux points contenus dans ses avis antérieurs a) sur les premières orientations pour une politique communautaire du tourisme (2) et b) sur une action communautaire dans le domaine du tourisme (3) ont été pris en considération.

1.3. Le Comité constate que la proposition actuelle se limite intentionnellement à la protection des consommateurs dans le cadre des voyages à forfait, mais il attire l'attention sur la nécessité de procéder à un examen plus approfondi des problèmes connexes lors de l'élaboration d'avis à l'occasion des saisines à venir, comme celle, par exemple, sur le « Tourisme — 5e programme d'action », attendue incessamment.

1.4. Plus particulièrement, le Comité considère que les points suivants doivent être examinés:

— la nécessité de disposer de modèles communs non seulement pour les voyages à forfait, mais pour toute la gamme des activités touristiques, comme le montre le résumé des législations en vigueur dans les États membres qui figure dans le document de la Commission, et notamment la réglementation relative aux organisateurs et aux détaillants de voyage à forfait, le problème de la surréservation et de la position de l'hôtelier, qui constitue le maillon final de la chaîne de tout voyage organisé, ainsi que les difficultés provoquées par le développement des agences « marginales » (*bucket-shop*), qui fournissent des billets à bas prix,
— la nécessité de faire justice avec promptitude au consommateur/touriste d'une part, et à l'organisateur/détaillant d'autre part, ainsi que, d'ailleurs, aux parties aux litiges survenant entre les professionnels du tourisme eux-mêmes,
— la couverture des professionnels du tourisme, soumis actuellement au droit conventionnel non harmonisé en vigueur dans les États membres,
— l'introduction d'une procédure plus simple, conformément à la Convention de la Haye, visant à faciliter l'accès international aux tribunaux, mesure approuvée par le Comité en 1987 (4),
— la possibilité d'introduction d'un code volontaire de pratique pour le secteur du tourisme, dans l'esprit de l'avis du Comité sur le dialogue producteurs/consommateurs » (5), bien que ces codes doivent faire l'objet d'un contrôle attentif, du fait que les codes existant dans ce secteur ont soulevé des critiques,
— l'examen des mesures devant être adoptées pour garantir la concurrence loyale au sein même du secteur du voyage touristique,
— l'établissement d'un fonds de garantie au niveau communautaire, compte tenu du fait que le fonctionnement de fonds similaires dans certains États membres s'est généralement révélé satisfaisant.

1.5. Le Comité met l'accent sur le fait qu'une recherche continue sera nécessaire afin d'assurer que des solutions équitables soient appliquées aux problèmes mentionnés ci-dessus et que l'ensemble du processus d'harmonisation intervienne dans le cadre de l'achèvement du Marché intérieur d'ici 1992 et dans l'optique de la prévision selon laquelle le tourisme est appelé à constituer, d'ici l'an 2000, une des activités économiques les plus importantes de la Communauté.

1.6. Le Comité attire également l'attention sur l'objectif poursuivi actuellement par la Commission, qui consiste à faire en sorte que les politiques en faveur du consommateur et de l'environnement soient intégrées dans les « autres » politiques communautaires, comme cela est établi dans les documents y afférents de la Commission (6).

(1) JO n° C 96 du 12. 4. 1989, p. 5.
(2) JO n° C 358 du 31. 12. 1983.
(3) JO n° C 328 du 22. 12. 1986.
(4) JO n° C 83 du 30. 3. 1987.
(5) JO n° C 206 du 6. 8. 1984.
(6) (i) Nouvelle impulsion pour la politique de protection des consommateurs [doc. COM(85) 314 final]. (ii) 4e programme d'action en matière d'environnement (1987-1992) (JO n° C 328 du 7. 12. 1987).

1.6.1. Dans le contexte du tourisme, par conséquent, la Commission devrait tenir compte du fait que le voyage à forfait doit être appréhendé comme un secteur maintenant un équilibre entre les droits et les obligations tant des professionnels du tourisme, que des touristes en tant que consommateurs, par exemple en ce qui concerne la sécurité des consommateurs ou le souci de prévenir les dommages aux installations touristiques.

1.6.2. Par ailleurs, la Commission devrait tenir compte de la nécessité de prévenir les dégâts causés par le tourisme à l'environnement, y compris à l'environnement culturel, comme par exemple les dégâts causés aux plages et à l'eau ou aux monuments historiques.

2. Observations particulières

2.1. *Article premier*

La proposition n'indique pas précisément quelles sont les différences concrètes (si elles existent) en ce qui concerne son application aux catégories suivantes de voyages à forfait:

— voyages s'effectuant au départ d'un État membre, mais à destination d'un pays tiers,

— voyages s'effectuant au départ d'un pays tiers, mais à destination de la Communauté,

— voyages s'effectuant au départ d'un pays tiers à destination d'un autre pays tiers, mais proposés au sein de la Communauté (par exemple, des voyages depuis les États-Unis à destination de l'Australie, proposés dans la CE).

Le Comité craint, si ce point n'est pas clarifié, qu'il existe un risque de distorsion de concurrence.

2.2. *Article 2*

a) Le Comité souscrit aux définitions des termes « forfait », « détaillant », « consommateur » et « contrat ».

b) Le Comité ne souscrit pas à la définition du terme « organisateur », dans la mesure où elle ne comprend pas les organisateurs non professionnels tels que les clubs privés, comme l'indique la phrase de la définition stipulant qu'on entend par organisateur « la personne qui, dans le cadre de son activité commerciale, organise le forfait ... ». Le fait que cette définition est utilisée par la Convention de Bruxelles de 1970 est compensé par la constatation que cette Convention n'a été ratifiée que par deux États membres (la Belgique et l'Italie) et qu'elle est qualifiée d'« assez imparfaite » par les premières orientations de la Commission sur le tourisme. Dès lors, le Comité souhaiterait que cette définition fasse l'objet d'un nouvel examen. De plus, les mots « au public » devraient être supprimés, car ils impliquent l'exclusion du champ d'application de la directive des voyages à forfait organisés à l'intention de groupes d'âge ou d'intérêt spécifiques.

c) Le Comité suggère également que la Commission envisage d'élaborer et d'inclure dans son texte une définition du « lieu de destination », qui couvrirait l'ensemble des services d'accueil fournis au lieu de destination du touriste/consommateur.

2.3. *Article 3*

2.3.1. Le Comité estime que la directive proposée devrait indiquer de manière claire si elle s'applique à tous les voyages à forfait, qu'ils soient ou non publiquement annoncés.

2.3.2. Dans le cas où le voyage à forfait est proposé au public, le Comité estime indispensable que les États membres soient en mesure d'assurer que toute description publiée ou faisant l'objet d'une publicité communiquée par l'organisateur ou le détaillant et concernant des vacances à forfait, etc. soit lisible, compréhensible et exacte et qu'elle fournisse les indispensables renseignements précis et mis à jour, prévus aux litteras a), b), c), d), e) et f). Toute obligation exceptionnelle incombant au touriste (concernant, par exemple, l'admissibilité des animaux domestiques) devrait également être spécifiée. Le Comité considère les organismes touristiques et les groupes d'intérêt concernés, y compris les associations de consommateurs, ainsi que les autorités publiques, comme les instances les plus appropriées pour contrôler ces descriptions. En ce qui concerne la publicité télévisée, le Comité invite la Commission à étudier les implications légales inhérentes à la vente de voyages à forfait par petit écran interposé, notamment dans le cadre de ses travaux précédents concernant le démarchage à domicile.

2.4. *Article 4 — paragraphe 3*

2.4.1. Ce paragraphe traite des modalités de transfert de la réservation d'un consommateur à un autre, pour certains motifs qualifiés de « graves » (tels que maladie ou deuil).

Néanmoins, le Comité estime que le transfert de la réservation d'un touriste/consommateur à un autre doit être possible, à condition que l'ensemble des frais supplémentaires effectivement encourus soit remboursé à l'organisateur.

2.5. *Article 4 — paragraphe 4 — littera a)*

En ce qui concerne la rubrique « taux de change », le Comité est conscient du fait que le touriste consommateur s'estime particulièrement lésé par les variations de prix dues à des fluctuations des taux de change ou à des augmentations du fuel. Il constate que ces variations ne sont jamais en faveur du consommateur. Il insiste pour que la Commission examine à nouveau cette question et présente des propositions permettant de garantir une transparence accrue et des solutions équitables tant pour l'organisateur/détaillant, que pour le touriste/consommateur. Peut-être l'utilisation de l'Écu comme unité de référence permettrait-elle de parvenir à une solution.

2.6. *Article 4 — paragraphe 5*

2.6.1. Comme il ressort du paragraphe 2.5, le Comité considère que l'augmentation des prix n'est pratiquement jamais, ou très rarement, justifiée et préconise une

modification adéquate du littera a) à la lumière d'un examen ultérieur de cette question par la Commission.

2.6.2. Le littera b) devrait être formulé de manière moins générale et permettre au consommateur de résilier le contrat dans le cas où, sans qu'il ait été consulté, des modifications importantes sont apportées au contrat avant le départ, par exemple en ce qui concerne les dates de départ ou de retour, l'aéroport de départ, le lieu de séjour ou la catégorie d'hôtel convenus.

2.6.3. Le Comité approuve le littera c) conformément auquel le consommateur est autorisé à résilier le contrat sans contrepartie « lorsque le départ est retardé de façon déraisonnable, pour quelque cause que ce soit, à l'exclusion de sa propre faute ». Il faudra toutefois que la législation des États membres et, partant, la directive du Conseil établissent avec plus de précision la manière dont ce principe devrait être appliqué. On pourrait peut-être considérer qu'un départ retardé de plus de 24 heures serait suffisant pour justifier la résiliation du contrat, alors qu'un départ avec un retard de 12 à 24 heures pourrait donner lieu à un dédommagement pécuniaire. Le Comité admet que cela peut entraîner un préjudice pour l'organisateur, mais il estime que dans de tels cas, ce dernier pourra se retourner contre le transporteur.

En outre, il est nécessaire que la Commission procède à une vérification de la formulation de cet article dans les différentes versions linguistiques: en effet, certaines d'entre elles emploient le mot « injustifiable » à la place du mot « déraisonnable ».

2.7. *Article 4 — paragraphe 6*

2.7.1. Premier alinéa

Ce tiret devrait être modifié comme suit (modification en gras):

> « Lorsque ... l'organisateur annule le forfait avant la date de départ convenue, le consommateur a droit, **au choix:** ... »

2.7.2. Littera b), (ii)

La notion de « force majeure » ne signifie pas grand-chose dans le droit des États membres. Elle doit être définie dans la directive.

2.7.3. Article 4 — paragraphe 8

Ajouter le paragraphe 8 suivant à la fin de l'article 4:

> « Il devrait y avoir un barème reconnu en matière de dédommagements, selon des limites approuvées au niveau communautaire, pour le cas où des modifications interviendraient dans les conditions de réservation; ce barème devra figurer dans les prospectus de voyage. »

2.8. *Article 5 — paragraphe 2*

2.8.1. Article 5

Le Comité se félicite de la proposition visant à ce que les tour-opérateurs soient civilement et généralement responsables de la qualité de leurs services, conformément à ce qui se passe déjà pour les fabricants de produits et/ou les commerçants-détaillants.

Le Comité reconnaît que la facilité d'accès du consommateur à la justice constitue un facteur fondamental pour l'achèvement du Marché intérieur et note que le tour-opérateur se trouve dans une position bien plus forte que celle du vacancier isolé pour le recouvrement de dommages auprès d'hôtels ou de transporteurs, notamment lorsque des questions de santé et de sécurité sont en cause.

2.8.2. Le Comité estime toutefois que l'article 5, paragraphe 2 doit indiquer de manière claire qui est responsable dans des cas d'espèce.

Le Comité déplore en outre que ni l'article 5, ni l'exposé des motifs de la Commission n'évoquent les questions importantes de la limitation de la responsabilité (que ce soit par référence au contrat de transport ou par la fixation d'un chiffre maximum), et de l'importance à accorder à cet égard à une faute ou une négligence éventuelle du tour-opérateur ou de ses sous-traitants.

2.8.3. À la rubrique « Analyse des articles », il est dit, concernant l'article 5, qu'un organisateur est tenu d'apporter « tout le soin requis » dans le choix d'un agent dans un pays tiers. Cependant il existe des cas où le choix de l'organisateur peut être limité (par exemple, l'Intourist en URSS) et la directive ne précise pas clairement de quels recours pourrait disposer un organisateur communautaire à l'encontre de ce type d'organisation.

2.9. *Article 6*

2.9.1. Le Comité reconnaît que le principe qui sous-tend l'article 6 traitant de la manière de faire droit aux réclamations des consommateurs, a été initialement suggéré par le Comité lui-même, dans un avis antérieur.

2.9.2. Après réflexion, toutefois, le Comité estime à présent qu'un droit de défense analogue devrait être accordé à l'organisateur/détaillant et invite, de ce fait, la Commission à présenter des propositions relatives à un arbitrage au niveau international, peut-être par l'intermédiaire d'un « conciliateur » indépendant (*ombudsman*), auquel pourraient faire appel les deux parties concernées en cas de litige, tout en tenant compte, cependant, des procédures d'arbitrage existant au niveau des États membres et en recommandant que des autorités touristiques locales soient créées ou voient leurs compétences élargies en vue de pouvoir examiner les plaintes. Le Comité tient cependant à souligner que le touriste individuel ne devrait pas être désavantagé du fait de ressources financières limitées.

2.10. *Article 7*

2.10.1. Le Comité accueille favorablement la proposition présentée à l'article 7, à savoir que les États

membres doivent veiller à ce que les organisateurs couvrent par une assurance la part assurable de leur responsabilité.

Le Comité se demande si la Commission ne serait pas en mesure de définir plus précisément ce qui est et ce qui n'est pas assurable, ainsi que la position de l'organisateur par rapport à la part non assurable de sa responsabilité.

2.11.(a) Le Comité fait observer que si les voyages à forfait sont devenus une activité commerciale importante, cela est dû au fait qu'ils offrent une série d'options intéressantes du point de vue économique : leur développement se poursuivra tant qu'ils répondront à ce critère et qu'ils seront convenablement organisés.

(b) Le Comité note que la Commission juge que le coût entraîné par l'assurance en matière de responsabilité dans le cadre de la proposition à l'examen est marginal, mais il fait observer que bien que les consommateurs puissent être disposés à s'acquitter de ce coût additionnel marginal, nécessaire pour garantir leur protection fondamentale, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de normes reconnues définissant un coût « minimum ». Dès lors, la Commission devrait étudier cette question de manière plus approfondie, avant de parvenir à des conclusions définitives.

2.12. Le Comité reconnaît l'existence du risque que les voyages à forfait se voient aliéner leur clientèle en raison du gonflement des prix provoqué par des coûts excessifs, ce qui peut restreindre le tourisme au sein de la Communauté et détourner un grand nombre de touristes de la Communauté au profit d'autres destinations; cependant, il ne considère pas que cela constitue une raison valable pour que le touriste/consommateur soit privé de la protection prévue par la proposition à l'examen.

2.13. Enfin le Comité espère que les actions envisagées au cours de la prochaine année européenne du tourisme aboutiront à une plus grande transparence en ce qui concerne les problèmes des consommateurs et leur résolution éventuelle.

Fait à Bruxelles, le 23 fevrier 1989.

Le Président

du Comité économique et social

Alberto MASPRONE