

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 februari 1997 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 36 van de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling", heeft op 13 februari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 11 février 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 36 de la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages", a donné le 13 février 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Vu l'urgence, motivée par le fait que l'article 9 de la directive susvisée dispose que la date limite pour prendre les mesures d'exécution est fixée au 31 décembre 1992 et par la mise en demeure de la Commission européenne en date du 7 septembre 1996, je sollicite l'avis du Conseil d'Etat dans un délai de trois jours sur la base de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

1. De rechtsgrond voor het ontwerp kan in het eerste lid van de aanhef nader gespecificeerd worden. Het is meer bepaald het derde lid van artikel 36 van de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling, dat de Koning machtigt de vorm en de voorwaarden te bepalen waaraan de in het tweede lid van dat artikel bedoelde garanties moeten voldoen.

2. Het verdient aanbeveling het tweede tot het zevende lid van de aanhef te vervangen door de hiernavolgende verwijzingen die als volgt geredigeerd kunnen worden :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijk de in de adviesaanvraag gegeven motivering overnemen) ...;

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 13 februari 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

3. Luidens artikel 36, tweede lid, van de voornoemde wet van 16 februari 1994, dienen de reisorganisator en/of de reisbemiddelaar "ervoor te zorgen dat de reeds voldane bedragen aan de reiziger kunnen worden terugbetaald en, indien de reis reeds een aanvang heeft genomen, moeten zij zorgen voor de repatriëring van de reiziger". Dit voorschrift vormt de omzetting in de interne rechtsorde van artikel 7 van de richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van

.../...

vakantiepakketten en rondreis pakketten, luidens welke bepaling "de organisator en/of de doorverkoper die partij zijn bij de overeenkomst, dienen aan te tonen over voldoende garanties te beschikken om in geval van insolventiteit of faillissement te zorgen voor terugbetaling van de reeds voldane bedragen en voor de repatriëring van de consument".

Zowel artikel 7 van de voornoemde richtlijn (1) als artikel 36, tweede lid, van de wet van 16 februari 1994 moeten zo begrepen worden dat, in geval de reis reeds een aanvang genomen heeft, de consument niet alleen de garantie van een repatriëring heeft, doch ook recht heeft op een terugbetaling van de door hem reeds voldane bedragen aan de reisorganisator of de reisbemiddelaar. Artikel 9 van het ontwerp is niet in overeenstemming met de zoëven genoemde bepalingen, omdat enkel gewag wordt gemaakt van een terugbetaling van de bedragen welke reeds voldaan zijn bij het sluiten van een contract van reisorganisatie of -bemiddeling "indien de reis nog geen aanvang heeft genomen".

Hieruit volgt dat, om in overeenstemming te zijn met artikel 36 van de wet van 16 februari 1994, in artikel 9, 1^o, van het ontwerp de woorden "indien de reis nog geen aanvang heeft genomen" moeten worden geschrapt.

(1) Dit voorschrift maakt overigens geen onderscheid naargelang de reis al dan niet een aanvang heeft genomen.

4. Luidens het tweede lid van artikel 10 van het ontwerp kan de verzekeringsovereenkomst in een vrijstelling voorzien die 5 % van de prijs van de reis niet te boven mag gaan. Dergelijk voorschrift beperkt de terugbetaling aan de consument (1) van reeds door hem voldane bedragen, hetgeen niet strookt met artikel 36 van de voornoemde wet van 16 februari 1994, dat in geen enkele beperking van de terugbetaling voorziet. Men schrappe dan ook het tweede lid van artikel 10 van het ontwerp.

5. In artikel 11 van het ontwerp wordt, indirect, aan de consument de verplichting opgelegd om alle inlichtingen te verstrekken noodzakelijk voor de prestatie van de verzekeraar. Het verzuim zulks te doen, wanneer vaststaat dat die inlichtingen in het bezit waren van de consument, wordt gesanctioneerd met het niet vergoeden van deze laatste. Dit voorschrift heeft een ruimere draagwijdte dan de algemene informatieplicht bepaald in artikel 8 van de voornoemde wet van 16 februari 1994, luidens welke bepaling de reiziger aan de reisorganisator en/of reisbemiddelaar alle nuttige inlichtingen moet verstrekken die hem uitdrukkelijk gevraagd worden. Op de niet-naleving van deze laatste wetsbepaling staat bovendien geen sanctie.

(1) Het is bovendien zo dat aan de consument, in geval van financieel onvermogen van de reisorganisator of reisbemiddelaar, geen fout kan worden aangerekend. Tenslotte is de consument evenmin partij bij de verzekeringsovereenkomst in kwestie.

De machtiging vervat in artikel 36, derde lid, van de wet van 16 februari 1994 kan dan ook niet dermate ruim worden geïnterpreteerd dat zij het mogelijk zou maken voorschriften of sancties aan de wet toe te voegen, die bovendien in het nadeel van de consument spelen. Artikel 11 moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

6. Luidens artikel 18 van het ontwerp zal de nieuwe regeling in werking treden de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Zelfs al is de gestelde termijn verstreken waarbinnen de voornoemde richtlijn 90/314/EEG in haar geheel diende geïmplementeerd te zijn, dan nog zou het redelijk zijn om aan de betrokken verzekeringnemers meer tijd te laten om zich te schikken naar de nieuwe voorschriften.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Vu l'urgence, motivée par le fait que l'article 9 de la directive susvisée dispose que la date limite pour prendre les mesures d'exécution est fixée au 31 décembre 1992 et par la mise en demeure de la Commission européenne en date du 7 septembre 1996, je sollicite l'avis du Conseil d'Etat dans un délai de trois jours sur la base de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

.../...

1. Le fondement légal du projet peut être mieux spécifié au premier alinéa du préambule. C'est plus particulièrement l'alinéa 3 de l'article 36 de la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages qui habilite le Roi à déterminer la forme et les conditions auxquelles les garanties visées à l'alinéa 2 de cet article doivent répondre.

2. Il est recommandé de remplacer le deuxième alinéa jusqu'au septième alinéa du préambule par les références suivantes qui peuvent être rédigées comme suit :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que ... (reproduire littéralement la motivation figurant dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 13 février 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

3. Aux termes de l'article 36, alinéa 2, de la loi précitée du 16 février 1994, l'organisateur de voyages et/ou l'intermédiaire de voyages doivent veiller "à ce que les montants déjà payés puissent être remboursés au voyageur et, si le voyage a déjà commencé, au rapatriement de celui-ci". Cette prescription constitue la transposition, dans l'ordre juridique interne, de l'article 7 de la directive 90/314/CEE du Conseil du 13 juin 1990 concernant les voyages, vacances

.../...

et circuits à forfait, aux termes duquel "l'organisateur et/ou le détaillant partie au contrat justifient des garanties suffisantes propres à assurer, en cas d'insolvabilité ou de faillite, le remboursement des fonds déposés et le rapatriement du consommateur".

Tant l'article 7 de la directive précitée (1) que l'article 36, alinéa 2, de la loi du 16 février 1994 doivent être compris en ce sens que si le voyage a déjà commencé, le consommateur non seulement bénéficie de la garantie d'un rapatriement, mais a également droit à un remboursement des montants déjà payés à l'organisateur ou à l'intermédiaire de voyages. L'article 9 du projet n'est pas conforme aux dispositions précitées parce qu'il y est uniquement fait état d'un remboursement des montants déjà payés lors de la conclusion d'un contrat d'organisation ou d'intermédiaire de voyage "si le voyage n'a pas encore commencé".

Il en résulte que, pour être conforme à l'article 36 de la loi du 16 février 1994, il y a lieu de supprimer les mots "si le voyage n'a pas encore commencé" à l'article 9, 1^o, du projet.

4. Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 10 du projet, le contrat d'assurance peut prévoir une franchise qui ne peut excéder 5% du prix du voyage. Pareille prescription

(1) Cette prescription n'opère d'ailleurs aucune distinction selon que le voyage a commencé ou non.

limite le remboursement au consommateur (1) de montants déjà payés, ce qui n'est pas conforme à l'article 36 de la loi précitée du 16 février 1994 qui ne prévoit aucune restriction du remboursement. Il y a dès lors lieu de supprimer l'alinéa 2 de l'article 10 du projet.

5. A l'article 11 du projet, le consommateur se voit indirectement imposer l'obligation de fournir tous les renseignements nécessaires à la prestation de l'assureur. Le manquement à cette obligation, alors qu'il est acquis que ces renseignements étaient en possession du consommateur, est sanctionné par le non-remboursement de ce dernier. Cette prescription a une portée plus large que l'obligation générale d'information prévue à l'article 8 de la loi précitée du 16 février 1994, aux termes duquel le voyageur doit fournir à l'organisateur et/ou à l'intermédiaire de voyages tous les renseignements utiles qui lui sont demandés expressément. Aucune sanction n'est en outre prévue en cas de non-respect de cette dernière disposition légale.

L'habilitation donnée à l'article 36, alinéa 3, de la loi du 16 février 1994 ne peut dès lors faire l'objet d'une interprétation à ce point étendue qu'elle permettrait d'ajouter à la loi des prescriptions ou des sanctions qui,

(1) En outre, en cas d'insolvabilité financière de l'organisateur ou de l'intermédiaire de voyages, aucune faute ne peut être imputée au consommateur. Enfin, le consommateur n'est pas davantage partie au contrat d'assurance en question.

en outre, seraient défavorables au consommateur. L'article 11 doit dès lors être omis du projet.

6. Aux termes de l'article 18 du projet, la nouvelle réglementation entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Même si le délai fixé pour la mise en oeuvre intégrale de la directive 90/314/CEE précitée, est expiré, il serait raisonnable de laisser aux preneurs d'assurance concernés plus de temps pour se conformer aux nouvelles prescriptions.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.