

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.603/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.603/VR

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 10 juni 2002 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling", heeft op 13 juni 2002 de zaak onderzocht in de eerste kamer en heeft vervolgens op 18 juni 2002 in verenigde kamers, binnen een termijn van ten hoogste acht dagen, overeenkomstig artikel 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het volgende advies gegeven, dat betrekking heeft op de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, saisi par le Ministre de l'Economie, le 10 juin 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages", après avoir examiné l'affaire à la première chambre le 13 juin 2002, a donné le 18 juin 2002 en chambres réunies l'avis suivant qui porte sur les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions, dans un délai ne dépassant pas huit jours, conformément à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door "la nécessité de rendre la nouvelle loi opérationnelle pour l'été 2002".

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling te wijzigen. De voornaamste wijzigingen zijn de volgende :

- de door artikel 36, § 1, eerste lid, van die wet in hoofde van de reisorganisator of -bemiddelaar vereiste garanties om, in geval van financieel onvermogen, de verplichtingen jegens de reizigers verder na te komen, moeten de vorm aannemen van een verzekeringsovereenkomst tegen financieel onvermogen (ontworpen artikel 36, § 3, eerste lid). Daarenboven wordt de Koning gemachtigd te voorzien in andere garanties als aanvulling op de vereiste verzekering (ontworpen artikel 36, § 5);
- de voorwaarden waaronder en de nadere regels volgens welke die verzekeringsovereenkomst kan worden gesloten, worden vastgesteld; aan de Koning wordt bovendien delegatie verleend om sommige van die voorwaarden en regels te bepalen (ontworpen artikel 36, § 3, tweede lid en volgende);
- het is de reisorganisatoren en -bemiddelaars verboden contracten tot reisorganisatie of tot reisbemiddeling aan te bieden, vanaf het ogenblik dat zij niet meer beschikken over de vereiste financiële garanties (ontworpen artikel 36, § 2);

.../...

- in geval van miskenning van de verplichtingen inzake het beschikken over financiële garanties, inzonderheid in de vorm van een verzekeringsovereenkomst, kan het openbaar ministerie bevel geven tot stopzetting van de verkoop van diensten die het voorwerp uitmaken van een contract tot reisorganisatie of -bemiddeling of tot de tijdelijke sluiting van de vestiging van de reisorganisator of -bemiddelaar (ontworpen artikel 35bis);
- voortaan wordt voorzien in strafrechtelijke sancties indien de verplichting niet in acht wordt genomen om de hogervermelde verzekering tegen financieel onvermogen te sluiten, alsmede de verzekering die de beroepsaansprakelijkheid van de reisorganisator of de reisbemiddelaar dekt (ontworpen artikel 33, gewijzigd);
- als de reisorganisator of -bemiddelaar niet meer over een verzekeringsovereenkomst beschikt, kan de reiziger het contract zonder vergoeding verbreken ¹ (ontworpen artikelen 16bis en 26bis);
- de verzekeringsonderneming waarbij de zo-even genoemde verzekeringsovereenkomst wordt gesloten, dient op een website een lijst bekend te maken van de bij haar verzekerde reisorganisatoren en -bemiddelaars (ontworpen artikel 36, § 4) en in de contracten tot reisorganisatie en -bemiddeling dient een verwijzing naar deze website te worden opgenomen (te wijzigen artikelen 10, § 1, 3°, en 23, § 2, 3°).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

Krachtens het ontworpen artikel 36, § 1, van de wet van 16 februari 1994 dienen de reisorganisator en/of de reisbemiddelaar die partij zijn bij het contract, zelfs indien de verkoop enkel slaat op vervoerbiljetten, aan te tonen dat zij over voldoende garanties beschikken om, in geval van financieel onvermogen, hun verplichtingen jegens de reizigers verder na te komen. Het ontworpen artikel 36, § 2, van die wet voegt daaraan toe dat het verboden is contracten tot reisorganisatie of contracten tot reisbemiddeling aan

⁽¹⁾ In geval van een contract tot reisbemiddeling indien hij de schriftelijke bevestiging van de geboekte reis nog niet heeft ontvangen.

te bieden, vanaf het ogenblik dat de betrokken reisorganisator of -bemiddelaar niet meer beschikt over de door artikel 36, § 1, bedoelde financiële garanties.

Het ontworpen artikel 35bis stelt een sanctie op de miskennen van dat verbod; het openbaar ministerie wordt daarin gemachtigd de stopzetting te bevelen van de verkoop van diensten waarvoor een contract tot reisorganisatie of reisbemiddeling is gesloten wanneer de reisorganisator of reisbemiddelaar niet voldoet aan zijn verplichtingen inzake financiële garantie, inzonderheid het sluiten van een verzekeringsovereenkomst, en te beslissen tot de tijdelijke sluiting van de vestiging van de in gebreke blijvende reisorganisator of reisbemiddelaar, naast de strafrechtelijke sancties die voortaan worden vastgesteld in het ontworpen artikel 33, eerste lid, van de wet van 16 februari 1994, indien niet wordt voldaan aan de verplichting om te beschikken over voldoende financiële garanties, inzonderheid het sluiten van een verzekeringsovereenkomst tegen het risico op financieel onvermogen.

Volgens de gemachtigde ambtenaar dient aan het vereiste dat de reisorganisator of -bemiddelaar een verzekeringsovereenkomst onderschrijft, te zijn voldaan vooraleer enige activiteit inzake reisorganisatie of reisbemiddeling kan worden gestart.

Vraag is of de genoemde bepalingen geen vestigingsvoorwaarden invoeren en aldus de federale bevoegdheid te buiten gaan, nu het opleggen van vestigingsvoorwaarden inzake toerisme op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

In zijn arrest nr. 36 van 10 juni 1987 heeft het Arbitragehof bepalingen die de toegang tot en de uitoefening van het beroep van exploitant van reisbureaus regelen door sommige aan die beroepswerkzaamheden eigen voorwaarden af te bakenen waarvan het verlenen van een vergunning afhankelijk kan worden gesteld, gekwalificeerd als bepalingen die vestigingsvoorwaarden inhouden (overweging 4.B.3). Daaronder waren onder meer bepalingen begrepen betreffende voorwaarden in verband met de financiële mogelijkheden van de reisbureaus en betreffende voorwaarden in verband met de bedragen, de aard en de wijze van het stellen van een borgtocht tot zekerheidstelling van de beroepsverbintenissen (zie punt III, 1, van het arrest).

Dat zulke voorwaarden op een rechtstreekse wijze worden opgelegd en niet binnen het raam van een vergunningsstelsel, doet geen afbreuk aan hun kwalificatie als vestigingsvoorwaarden. Noch uit de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt dat het begrip "vestigingsvoorwaarden" zou moeten worden beperkt tot voorwaarden gesteld binnen het raam van een voorafgaande vergunning of erkenning.

Conclusie moet derhalve zijn dat de federale overheid de bevoegdheid van de gewesten zou betreden door te bepalen dat het de reisorganisatoren en -bemiddelaars verboden is contracten tot reisorganisatie of contracten tot reisebemiddeling aan te bieden of verder aan te bieden zonder te beschikken over voldoende financiële garanties, met name in de vorm van een verzekeringsovereenkomst om, in geval van financieel onvermogen, hun verplichtingen jegens de reizigers verder na te komen. Zulks is eveneens het geval voor de regeling van de sancties die aan het verbod gekoppeld worden bij het ontworpen artikel 35bis ² en bij artikel 33, eerste lid, van de wet van 16 februari 1994, zoals het wordt gewijzigd bij het ontwerp, in zoverre artikel 6 ervan artikel 36 opneemt in de bepalingen vermeld in de strafbepaling van artikel 33, eerste lid, van de gewijzigde wet.

De overige bepalingen van het ontwerp, die tot doel hebben de consumenten in te lichten over de garanties die geboden worden voor de diensten inzake reisorganisatie of reisebemiddeling (ontworpen artikelen 10, § 1, 3°, 23, § 2, 3°, en 36, § 4), over de voorwaarden waaronder zij het contract tot reisorganisatie of reisebemiddeling kunnen opzeggen (ontworpen artikelen 16bis en 26bis ³), over de uitbreiding van de strafrechtelijke bestraffing tot het niet nakomen van de verplichting om een overeenkomst te sluiten die de burgerlijke aansprakelijkheid van de reisorganisator of reisebemiddelaar dekt (artikel 6 van het ontwerp in zoverre het artikel 37 opneemt in de bepalingen vermeld in de strafbepaling van artikel 33, eerste lid, van de gewijzigde wet), en over de voorwaarden waaronder en de nadere regels volgens welke de overeenkomst tot verzekering tegen het financiële onvermogen kan worden gesloten (ontworpen artikel 36, § 3, tweede tot zesde lid), behoren tot de algemene regels inzake de bescherming van de

(2) Die kwestie staat los van die van de grondwettelijke en internationale geldigheid van de bevoegdheden die bij deze bepaling worden opgedragen aan het openbaar ministerie.

(3) Er wordt evenwel verwezen naar hetgeen wordt uiteengezet in de vorige alinea in verband met de in die bepalingen gedane verwijzing naar het ontworpen artikel 36.

consumenten die bij artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden voorbehouden aan de federale overheid.

Deze maatregelen strekken er immers toe minimumgaranties te bieden aan de personen die een beroep doen op de diensten van een reisorganisator of reisbemiddelaar, hetgeen valt onder de aangelegenheid van de bescherming van de consumenten. De regels ter zake kunnen, zoals die bepalingen, normen bevatten met betrekking tot de veiligheid en de kwaliteit van de bedoelde producten en diensten en de federale wetgever vermog de bescherming van de consument niet alleen globaal te waarborgen, doch ook op specifieke wijze, voor bepaalde overeenkomsten in het bijzonder, zoals in het onderhavige geval de overeenkomsten inzake diensten van reisorganisator of reisbemiddelaar, onverminderd de mogelijkheid die de gemeenschappen hebben om aan die aangelegenheid aanvullende kwalitatieve voorwaarden te verbinden op basis van hun bevoegdheid inzake toerisme ⁴.

Gelet op de problemen inzake bevoegdheidsverdeling die het ontwerp doet rijzen en op het verband dat het legt tussen bepalingen die respectievelijk ressorteren onder de federale wetgever en de gewestwetgever, moet het ontwerp worden herzien.

⁽⁴⁾ Zie in die zin arrest nr. 105/98, van 21 oktober 1998, van het Arbitragehof (B.3.1. en B.3.2.) inzake huwelijksbemiddeling, waarin ook wordt gepreciseerd dat de federale wetgever eveneens bevoegd is om de strafbepalingen aan te nemen met betrekking tot de overtredingen van de in het raam van zijn bevoegdheden genomen maatregelen (B.3.3.).

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par "la nécessité de rendre la nouvelle loi opérationnelle pour l'été 2002".

*
* *

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend modifier la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages. Les principales modifications sont les suivantes :

- les garanties que l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette loi requiert de la part de l'organisateur ou de l'intermédiaire de voyages et qui visent à assurer le respect des obligations envers le voyageur en cas d'insolvabilité financière doivent adopter la forme d'un contrat d'assurance contre l'insolvabilité (article 36, § 3, alinéa 1^{er}, en projet), outre les autres garanties complémentaires à l'assurance que le Roi est habilité à prévoir (article 36, § 5, en projet);
- les conditions de conclusion et les modalités de ce contrat d'assurance sont réglées, certaines d'entre elles pouvant être fixées par le Roi (article 36, § 3, alinéas 2 et suivants, en projet);
- il est interdit aux organisateurs et intermédiaires de voyages d'offrir des contrats d'organisation ou d'intermédiaire de voyages, dès le moment où ils ne disposent plus des garanties financières requises (article 36, § 2, en projet);

.../...

- en cas de méconnaissance des obligations de disposer de garanties financières, notamment sous la forme d'un contrat d'assurance, le ministère public peut ordonner la cessation de la vente de services qui font l'objet d'un contrat d'organisation ou d'intermédiaire de voyages ou décider la fermeture temporaire de l'établissement de l'organisateur ou de l'intermédiaire de voyages (article 35bis en projet);
- des sanctions pénales sont dorénavant prévues en cas de manquement à l'obligation de contracter l'assurance contre l'insolvabilité citée plus haut et l'assurance couvrant la responsabilité professionnelle de l'organisateur ou de l'intermédiaire de voyages (article 33, modifié, en projet);
- lorsque l'organisateur ou l'intermédiaire de voyages ne dispose plus d'un contrat d'assurance, le voyageur peut résilier le contrat sans indemnité ¹ (articles 16bis et 26bis en projet);
- l'entreprise d'assurances avec laquelle est conclu le contrat d'assurance susvisé doit publier sur un site internet une liste des organisateurs et intermédiaires de voyages assurés chez elle (article 36, § 4, en projet) et les contrats d'organisation et d'intermédiaire de voyages doivent comprendre une référence à ce site (articles 10, § 1^{er}, 3°, et 23, § 2, 3°, à modifier).

COMPETENCE DU LEGISLATEUR FEDERAL

En vertu de l'article 36, § 1^{er}, en projet de la loi du 16 février 1994, l'organisateur et/ou l'intermédiaire de voyages partie au contrat doivent, même lorsque la vente ne porte que sur des titres de transport, justifier des garanties suffisantes propres à assurer le respect de leurs obligations envers le voyageur en cas d'insolvabilité financière. L'article 36, § 2, en projet, de cette loi ajoute qu'il est interdit d'offrir des contrats d'organisation de voyages ou des contrats d'intermédiaire de voyages, dès le moment où l'organisateur ou l'intermédiaire de voyages concerné ne dispose plus des garanties financières visées à l'article 36, § 1^{er}.

⁽¹⁾ En cas de contrat d'intermédiaire de voyages, s'il n'a pas encore reçu la confirmation écrite de la réservation.

La sanction de cette interdiction est prévue par l'article 35bis en projet, qui habilite le ministère public à ordonner la cessation de la vente des services qui font l'objet du contrat d'organisation ou d'intermédiaire de voyages lorsque l'organisateur ou l'intermédiaire de voyages ne remplit pas ses obligations en matière de garantie financière, notamment la conclusion d'un contrat d'assurance, et à décider la fermeture temporaire de l'établissement de l'organisateur ou de l'intermédiaire de voyages défaillant, outre les sanctions pénales dorénavant édictées par l'article 33, alinéa 1^{er}, en projet de la loi du 16 février 1994 en cas de violation de l'obligation de disposer des garanties financières, notamment la conclusion du contrat d'assurance contre le risque d'insolvabilité.

Selon le fonctionnaire délégué, l'organisateur ou l'intermédiaire de voyages doit avoir souscrit un contrat d'assurance avant de pouvoir entamer toute activité d'organisation ou d'intermédiaire de voyages.

La question est de savoir si les dispositions visées n'instaurent pas des conditions d'accès à la profession et n'excèdent donc pas la compétence fédérale, dès lors que l'imposition de pareilles conditions en matière de tourisme relève de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

En son arrêt n° 36 du 10 juin 1987, la Cour d'arbitrage a qualifié de dispositions contenant des conditions d'accès à la profession des dispositions réglant l'accès à la profession d'exploitant d'agences de voyages et son exercice en délimitant certaines conditions propres à cette activité professionnelle auxquelles l'octroi d'une autorisation peut être subordonné (considérant 4.B.3). Ces dispositions énonçaient notamment des conditions relatives aux capacités financières des agences de voyages et des conditions relatives aux montants, à la nature et aux modalités de constitution d'un cautionnement destiné à la garantie des engagements professionnels (cf. point III, 1, de l'arrêt).

Le fait que de telles conditions soient imposées directement et non dans le cadre d'un système d'autorisation ne change rien à leur qualification de conditions d'accès à la profession. Ni les travaux préparatoires de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, ni la jurisprudence de la Cour d'arbitrage n'indiquent que la notion de "conditions d'accès à la profession" devrait être limitée aux conditions posées dans le cadre d'un agrément ou d'une autorisation préalable.

Force est dès lors de conclure que l'autorité fédérale empiéterait sur la compétence des régions en disposant qu'il est interdit aux organisateurs et intermédiaires de voyages d'offrir ou de continuer à offrir des contrats d'organisation ou d'intermédiaire de voyages sans disposer de garanties financières suffisantes, notamment sous la forme d'un contrat d'assurance, afin d'assurer le respect de leurs obligations envers le voyageur en cas d'insolvabilité. Il en va de même en ce qui concerne le régime de sanctions attachés à cette interdiction par l'article 35bis en projet ² et par l'article 33, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 février 1994, tel que modifié par le projet, en tant que l'article 6 de celui-ci insère l'article 36 parmi les dispositions visées par la disposition pénale de l'article 33, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée.

Les autres dispositions du projet, qui ont pour objet d'organiser l'information des consommateurs quant aux garanties offertes pour les services d'organisation ou d'intermédiaire de voyages (articles 10, § 1^{er}, 3°, 23, § 2, 3°, et 36, § 4, en projet), les conditions dans lesquelles ils peuvent résilier le contrat d'organisation ou d'intermédiaire de voyages (articles 16bis et 26bis en projet ³), l'extension de la répression pénale au manquement à l'obligation de conclure un contrat couvrant la responsabilité civile de l'organisateur ou de l'intermédiaire de voyage (article 6 du projet en tant qu'il insère l'article 37 parmi les dispositions visées par la disposition pénale de l'article 33, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée), et les conditions de conclusion ainsi que les modalités du contrat d'assurance contre l'insolvabilité (article 36, § 3, alinéas 2 à 6, en projet), relèvent des règles générales en matière de protection des consommateurs, réservées à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ces mesures tendent en effet à offrir des garanties minimales aux personnes recourant aux services d'organisateur ou d'intermédiaire de voyages, ce qui relève de la matière de la protection des consommateurs. Les règles en la matière peuvent, comme le font ces dispositions, contenir des normes relatives à la sécurité et à la qualité des produits et des services visés et le législateur fédéral est en droit d'assurer la protection du

(2) Cette question est indépendante de celle de la validité constitutionnelle et internationale des pouvoirs que cette disposition accorde au ministère public.

(3) Il est renvoyé toutefois à ce qui est exposé à l'alinéa précédent en ce qui concerne la référence faite à l'article 36 en projet dans ces dispositions.

consommateur non seulement d'une manière générale, mais aussi de manière spécifique, pour certaines conventions en particulier, telles qu'en l'espèce les contrats de services d'organisateur ou d'intermédiaire de voyages, sans préjudice de la faculté qu'ont les communautés de soumettre cette matière à des conditions qualitatives supplémentaires sur la base de leur compétence en matière de tourisme ⁴.

Compte tenu des problèmes de répartition des compétences que pose le projet et du lien qu'il établit entre des dispositions dont l'objet relève respectivement des législateurs fédéral et régionaux, le projet doit être revu.

⁽⁴⁾ Voy. en ce sens l'arrêt n° 105/98, du 21 octobre 1998, de la Cour d'arbitrage (cons. B.3.1 et B.3.2) en matière de courtage matrimonial, qui précise aussi que le législateur fédéral est également compétent pour adopter les sanctions relatives aux infractions aux mesures prises dans le cadre de ses compétences (cons. B.3.3).

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Les chambres réunies étaient composée de

Mevrouw
Madame

M.- L. THOMAS,

kamervoorzitter - voorzitter,
président de chambre - président,

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

P. LIENARDY,
J. BAERT,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,
B. GLANSDORFF,
F. DEHOUSSE,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouwen
Mesdames

C. GIGOT,

griffier,
greffier,

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de HH. J. SMETS en P. VANDERNOOT.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. DEPUYDT en B. JADOT, eerste auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. P. BROUWERS, referendaris en L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de MM. J. SMETS et P. VANDERNOOT.

Les rapports ont été présentés par MM. P. DEPUYDT et B. JADOT, premier auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. P. BROUWERS, référendaire et L. VAN CALENBERGH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

C. GIGOT

M.-L. THOMAS