



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.695/1
van 13 juli 2017

avis 61.695/1
du 13 juillet 2017

over

sur

een voorontwerp van wet
‘betreffende de verkoop van
pakketreizen, gekoppelde
reisarrangementen en
reisdiensten’

un avant-projet de loi ‘relative
à la vente de voyages à forfait,
de prestations de voyage liées
et de services de voyage’

Op 14 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juli 2017.

*

Le 14 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et des Consommateurs, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 11 juillet 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 juillet 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het omzetten in de interne rechtsorde van richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015² (hierna: de richtlijn) die als doelstelling heeft om meer rekening te houden met een aantal recente ontwikkelingen in de reissector, zoals de toenemende verkoop van reizen via internet, en om de reizigers beter te beschermen bij de verkoop van pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen.

De richtlijn is in de plaats gekomen van richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990³ die in het interne recht is omgezet door de wet van 16 februari 1994 ‘tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling’, waarvan artikel 86, 1°, van het ontwerp de opheffing beoogt.

Met de richtlijn wordt naar een ruime harmonisatie van de wetgeving in de onderscheiden lidstaten gestreefd. In de tekst van het om advies voorgelegde ontwerp wordt in de regel dan ook nauw aangesloten bij de tekst van de om te zetten richtlijn. Waar nodig wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp verduidelijkt op welke wijze richtlijnbepalingen of onderdelen ervan worden omgezet ingeval aan de lidstaten op dat vlak een keuzevrijheid wordt gelaten.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Er werden aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, twee concordantietabellen meegedeeld die, enerzijds, aangeven welke artikelen van de richtlijn of onderdelen ervan worden omgezet door welke bepalingen van het ontwerp en, anderzijds, weergeven welke bepalingen van het ontwerp overeenstemmen met welke bepalingen van de richtlijn. Het verdient aanbeveling om deze tabellen als bijlagen bij het ontwerp van wet te voegen. Deze tabellen zijn immers niet enkel nuttig voor de wetgevende vergadering die het ontwerp van wet dient te behandelen, maar zijn bovendien van aard om de toegankelijkheid van de regelgeving te bevorderen voor de

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

² Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 ‘betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad’.

³ Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 ‘betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten’.

bestemmingen van de regelgeving in kwestie. Dit is des te meer het geval indien – zoals in het ontwerp – de structuur van de overgenomen richtlijnbepalingen grondig is gewijzigd in vergelijking met de structuur van de richtlijn.⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

4. Ter wille van de leesbaarheid vervange men in de Nederlandse tekst van de eerste zin van artikel 6 van het ontwerp het woord “verstrekken” door het woord “zorgen”. Daarnaast moet in dezelfde zin worden geschreven “bedoeld in artikel 5, § 1, 1° tot 8°, verstrekt voor zover dat ...”.

Artikel 45

5. Anders dan wat in artikel 21, eerste alinea, van de richtlijn het geval is, wordt in artikel 45 van het ontwerp geen melding gemaakt van de zinsnede “of van reisdiensten die deel uitmaken van een gekoppeld reisarrangement”. Er lijkt op dit punt nauwer te moeten worden aangesloten bij de overeenkomstige richtlijnbeeping.

Artikel 63

6. Men late artikel 63 van het ontwerp aanvangen als volgt: “Het centrale contactpunt stelt alle nodige informatie beschikbaar over de bij of krachtens de wet gestelde eisen inzake bescherming bij insolventie ...”. Voorts vervange men in dezelfde bepaling de woorden “hun grondgebied” door de woorden “het Belgische grondgebied”.

Artikel 65

7. In de Nederlandse tekst vervange men de woorden “stellen zekerheden” door de woorden “stellen zekerheid”.

Artikel 66

8. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 66, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “maar dergelijke activiteiten op enigerlei wijze op België richt, ...” in plaats van “maar dergelijke activiteiten op enigerlei wijze op een lidstaat richt, ...”.

⁴ Wat dat betreft kan alleen al worden volstaan met de vaststelling dat de richtlijn uit ongeveer dertig artikelen bestaat die in het ontwerp over meer dan tachtig artikelen worden verspreid.

Artikelen 86 en 87

9. In artikel 86 van het ontwerp worden de reeds genoemde wet van 16 februari 1994 en uitvoeringsbesluiten ervan opgeheven. Deze bepaling moet worden gelezen in samenhang met artikel 87 van het ontwerp waarin wordt bepaald dat “[d]e reglementaire bepalingen genomen in uitvoering van de wet van 16 februari 1994 (...), die niet strijdig zijn met deze wet (...) van kracht [blijven] totdat ze worden opgeheven of vervangen door besluiten ter uitvoering van deze wet genomen”.

Deze bepalingen en hun onderlinge samenhang roepen diverse vragen op.

Wat de wijze van redactie van artikel 87 van het ontwerp betreft, moet worden opgemerkt dat de in die bepaling voorkomende woorden “blijven van kracht totdat ze worden opgeheven” als weinig zinvol overkomen in zoverre zij betrekking hebben op uitvoeringsbesluiten van de wet van 16 februari 1994 die al met toepassing van artikel 86 van het ontwerp worden opgeheven.⁵

De in artikel 87 van het ontwerp gehanteerde werkwijze die erin bestaat om bepalingen van kracht te laten blijven “die niet strijdig zijn met deze wet” staat bovendien op gespannen voet met de rechtszekerheid omdat niet steeds eenduidig en met voldoende zekerheid en klaarheid zal komen vast te staan dat zich een dergelijke “strijdigheid met de wet” voordoet.

Tot slot bestaat er een discrepantie tussen de tekst van artikel 87 van het ontwerp en de commentaar die in de memorie van toelichting aan dat artikel wordt gewijd. Deze laatste commentaar luidt immers:

“Het systeem van een verzekering tegen insolventie zoals voorzien in het koninklijk besluit van 25 april 1997 tot uitvoering van artikel 36 van de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling blijft behouden.”

De aangehaalde commentaar lijkt er op te wijzen dat aan artikel 87 van het ontwerp een meer beperkte en specifieke bedoeling ten grondslag ligt dan de tekst van de betrokken bepaling laat uitschijnen.

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen om – mede afhankelijk van hun bedoeling – de draagwijdte en de redactie van en de onderlinge samenhang tussen de artikelen 86 en 87 van het ontwerp aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

⁵ In die veronderstelling zou de vermelding van de betrokken uitvoeringsbesluiten het best uit de opheffingsbepaling van artikel 86 van het ontwerp worden weggelaten, dan wel zou in artikel 87 een verwijzing naar artikel 86 moeten worden opgenomen (“Onverminderd artikel 86 ...”).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de transposer dans l'ordre juridique interne la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 ² (ci-après : la directive) dont l'objectif est de tenir davantage compte d'un certain nombre d'évolutions récentes dans le secteur des voyages, comme l'augmentation de la vente de voyages par internet, et de mieux protéger les voyageurs lors de la vente de voyages à forfait et de prestations de voyage liées.

La directive s'est substituée à la directive 90/314/CEE du Conseil du 13 juin 1990 ³, qui a été transposée en droit interne par la loi du 16 février 1994 'régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages', que l'article 86, 1°, du projet vise à abroger.

La directive vise une large harmonisation de la législation dans les différents États membres. En règle générale, le texte du projet soumis pour avis s'inspire dès lors très largement du texte de la directive à transposer. Le cas échéant, l'exposé des motifs du projet précise la manière dont les dispositions de la directive ou les subdivisions de celles-ci sont transposées lorsqu'une liberté de choix est laissée aux États membres sur ce plan.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Il a été transmis au Conseil d'État, section de législation, deux tables de concordance qui indiquent, d'une part, quels articles de la directive ou subdivisions de ceux-ci sont transposés par quelles dispositions du projet et, d'autre part, quelles dispositions du projet correspondent à quelles dispositions de la directive. Il est recommandé d'annexer ces tables au projet de loi. En effet, elles sont utiles non seulement pour l'assemblée législative saisie du projet de loi, mais sont en outre de nature à favoriser l'accessibilité de la réglementation pour les destinataires de celle-ci. Il en va d'autant plus ainsi si – comme dans le projet – la structure des

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 'relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil'.

³ Directive 90/314/CEE du Conseil du 13 juin 1990 'concernant les voyages, vacances et circuits à forfait'.

dispositions de la directive reproduites est modifiée en profondeur par rapport à celle de la directive ⁴.

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

4. Par souci de lisibilité, on remplacera dans le texte néerlandais de la première phrase de l'article 6 du projet le mot « verstrekken » par le mot « zorgen ». Par ailleurs, on écrira dans la même phrase « bedoeld in artikel 5, § 1, 1^o tot 8^o, verstrekt voor zover dat ... ».

Article 45

5. Contrairement à l'article 21, premier alinéa, de la directive, l'article 45 du projet ne mentionne pas le membre de phrase « ou de services de voyage qui font partie de prestations de voyage liées ». Il semble qu'il faille sur ce point se conformer davantage à la disposition de la directive correspondante.

Article 63

6. On rédigera le début de l'article 63 du projet comme suit : « Le point de contact central met à disposition toutes les informations nécessaires sur les exigences en matière de protection contre l'insolvabilité imposées par ou en vertu de la loi ... ». En outre, dans la même disposition, on remplacera les mots « leur territoire » par les mots « le territoire belge ».

Article 65

7. Dans le texte néerlandais, on remplacera les mots « stellen zekerheden » par les mots « stellen zekerheid ».

Article 66

8. À la fin de la phrase liminaire de l'article 66, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira « mais dirige par tout moyen ces activités vers la Belgique, ... » au lieu de « mais dirige par tout moyen ces activités vers un État membre, ... ».

⁴ Sur ce point, il suffit déjà de constater que la directive comporte une trentaine d'articles environ répartis sur plus de quatre-vingts articles dans le projet.

Articles 86 et 87

9. L'article 86 du projet abroge la loi précitée du 16 février 1994 et ses arrêtés d'exécution. Cette disposition doit être combinée avec l'article 87 du projet qui prévoit que « [l]es dispositions réglementaires prises en exécution de la loi du 16 février 1994 (...) non contraires à la présente loi, demeurent en vigueur jusqu'à leur abrogation ou leur remplacement par des arrêtés pris en exécution de la présente loi ».

Ces dispositions et leur articulation soulèvent diverses questions.

En ce qui concerne la formulation de l'article 87 du projet, il faut observer que les mots « demeurent en vigueur jusqu'à leur abrogation » mentionnés dans cette disposition n'ont guère de sens dans la mesure où ils concernent des arrêtés d'exécution de la loi du 16 février 1994 qui sont déjà abrogés en application de l'article 86 du projet ⁵.

En outre, le procédé utilisé à l'article 87 du projet, qui consiste à maintenir en vigueur des dispositions « non contraires à la présente loi » se heurte à la sécurité juridique, parce qu'il ne pourra pas toujours être établi de manière équivoque et avec suffisamment de certitude et de clarté que pareille « contrariété à la loi » se présentera.

Enfin, il existe une discordance entre le texte de l'article 87 du projet et le commentaire que l'exposé des motifs consacre à cet article. En effet, ce dernier commentaire est formulé comme suit :

« Le système d'assurance insolvabilité comme prévu par l'arrêté royal du 25 avril 1997 portant exécution de l'article 36 de la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaires de voyages est maintenu ».

Le commentaire précité semble indiquer qu'une intention plus limitée et spécifique que ce que laisse paraître le texte de la disposition concernée préside à l'article 87 du projet.

Il résulte de ce qui précède que les auteurs du projet seraient bien avisés – compte tenu notamment de leur intention – de réexaminer la portée et la rédaction des articles 86 et 87 du projet ainsi que leur articulation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁵ Dans cette hypothèse, il vaudrait mieux omettre la mention desdits arrêtés d'exécution dans la disposition abrogatoire de l'article 86 du projet, ou insérer dans l'article 87 une référence à l'article 86 (« Sans préjudice de l'article 86 ... »).