



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.372/1
van 3 juni 2020

avis 67.372/1
du 3 juin 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot bevestiging van
ministeriële besluiten op grond
van boek XVIII van het
Wetboek van economisch
recht'

un projet d'arrêté royal
'confirmant des arrêtés
ministériels basés sur le
livre XVIII du Code de droit
économique'

Op 5 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk, Economie en Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bevestiging van ministeriële besluiten op grond van boek XVIII van het Wetboek van economisch recht’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2020.

*

Le 5 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘confirmant des arrêtés ministériels basés sur le livre XVIII du Code de droit économique’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 mai 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2020.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een drietal ministeriële besluiten en de wijzigingen ervan te bevestigen (lees: bekrachtigen) met ingang van de respectieve datum van inwerkingtreding ervan. Het betreft ministeriële besluiten die, al naar het geval, betrekking hebben op de terugbetaling van opgezegde pakketreizen,¹ op privé- en publieke activiteiten “van culturele, maatschappelijke, festieve, folkloristische, sportieve en recreatieve aard”,² en op bepaalde bijzondere maatregelen die op grond van boek XVIII van het Wetboek van economisch recht zijn genomen in het kader van de SARS-CoV-2 pandemie³ (artikel 1 van het ontwerp).

Het is de bedoeling dat het ontworpen koninklijk besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 2 van het ontwerp).

Een ontwerp van koninklijk besluit met een identieke draagwijdte werd eerder om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd en vormde het voorwerp van advies 67.261/1 van 23 april 2020 waarin werd besloten tot de onontvankelijkheid van de adviesaanvraag wegens het ontbreken van een motivering van het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag die met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State was ingediend.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Artikel XVIII.1, § 2, van het Wetboek van economisch recht, kan worden geacht rechtsgrond te bieden voor de ontworpen regeling in de mate ermee de bevestiging wordt beoogd van ministeriële besluiten genomen op basis van artikel XVIII.1, § 1, van het voornoemde wetboek.

Artikel XVIII.1, § 1, van het Wetboek van economisch recht luidt:

“Wanneer uitzonderlijke omstandigheden of gebeurtenissen de goede werking van de economie geheel of gedeeltelijk in gevaar brengen of kunnen brengen, kan de minister het aanbieden en verrichten van diensten, de invoer, de productie, de fabricage, de bereiding, het in bezit houden, de verwerking, het gebruik, de verdeling, de aankoop, de

¹ Ministerieel besluit van 19 maart 2020 ‘betreffende de terugbetaling van opgezegde pakketreizen’.

² Ministerieel besluit van 19 maart 2020 ‘betreffende de privé- en publieke activiteiten van culturele, maatschappelijke, festieve, folkloristische, sportieve en recreatieve aard’.

³ Ministerieel besluit van 23 maart 2020 ‘houdende bijzondere maatregelen in het kader van de SARS-CoV-2 pandemie op grond van boek XVIII van het Wetboek van economisch recht’.

verkoop, de uitstalling, de vertoning, het te koop aanbieden, de levering en het vervoer van producten die hij aanwijst, verbieden, reglementeren of controleren.

Hij kan de uitoefening van deze activiteiten voorbehouden aan personen of bedrijven die hij aanwijst of de inrichtingen sluiten waarvan de activiteit hem overbodig of schadelijk voorkomt.

Hij mag de bevoorrading van elke persoon en onderneming die een bedrijvigheid uitoefenen die op grond van het eerste lid wordt gereguleerd of gecontroleerd, inkrimpen of schorsen, wanneer zij weigeren de instructies, die hun worden verstrekt, uit te voeren of als zij door hun verzet, hun nalatigheid of om een andere reden de goede werking van de economie volledig of gedeeltelijk belemmeren.

De maatregelen, bedoeld in voorgaande leden, beperken zich tot wat strikt noodzakelijk is voor het oplossen of het vermijden van de economische moeilijkheden, die worden of kunnen worden veroorzaakt door de uitzonderlijke omstandigheden of gebeurtenissen. Ze zijn beperkt in de tijd en mogen niet langer duren dan voornoemde omstandigheden of gebeurtenissen vereisen.”

Het te bevestigen ministerieel besluit van 23 maart 2020 (artikel 1, 3°, van het ontwerp) kan worden beschouwd als een ministerieel besluit genomen op basis van artikel XVIII.1, § 1, van het voornoemde wetboek, zodat voor de bevestiging ervan bij het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit rechtsgrond kan worden gevonden in artikel XVIII.1, § 2, van hetzelfde wetboek.

3.2. De eveneens te bevestigen ministeriële besluiten van 19 maart 2020 (artikel 1, 1° en 2°, van het ontwerp) kunnen daarentegen bezwaarlijk worden beschouwd als ministeriële besluiten die zijn genomen op basis van artikel XVIII.1, § 1, van het Wetboek van economisch recht. Overeenkomstig deze laatste wetsbepaling kunnen de in die paragraaf bedoelde ministeriële besluiten enkel dienen om “het aanbieden en verrichten van diensten, de invoer, de productie, de fabricage, de bereiding, het in bezit houden, de verwerking, het gebruik, de verdeling, de aankoop, de verkoop, de uitstalling, de vertoning, het te koop aanbieden, de levering en het vervoer van producten die hij aanwijst” te verbieden, te reglementeren of te controleren.

De twee ministeriële besluiten van 19 maart 2020 hebben geen betrekking op het verbieden, reglementeren of vervoeren van producten, noch op het aanbieden of het verrichten van diensten of het verbod daarvan, doch wel op het regelen van de gevolgen van het niet verrichten van overeengekomen diensten en met name op de regeling van vouchers of tegoedbonnen nadat deze diensten niet meer aangeboden konden worden door de overheidsmaatregelen tegen COVID-19. Ook uit de door de gemachtigde naar aanleiding van adviesaanvraag 67.261/1 verstrekte toelichting valt af te leiden dat de betrokken ministeriële besluiten niet de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op zich regelen. In overeenstemming hiermee doen de parlementaire voorbereidende werkzaamheden van de ingeroepen rechtsgrond biedende bepaling er eveneens van blijken dat aan artikel XVIII.1 van het Wetboek van economisch recht niet de bedoeling ten grondslag lag om ermee het aanbieden van vouchers of tegoedbonnen te regelen.⁴ Dergelijke ruime lezing van artikel XVIII.1 van het

⁴ “De reglementeringsbevoegdheid van de minister doelt er veeleer op hem toe te laten om de noodzakelijke maatregelen te nemen die zich opdringen om de goede werking van de economie te vrijwaren wanneer bepaalde dienstensectoren, zoals telecommunicatie, diensten van de informatiemaatschappij of de energiedistributie bedreigd

voornoemde wetboek zou trouwens niet verenigbaar zijn met de uitzonderingsregeling die in artikel XVIII.1 is vervat en die zich niet leent tot een extensieve interpretatie.

Uit wat voorafgaat volgt dat, wat de te bevestigen ministeriële besluiten van 19 maart 2020 betreft, als rechtsgrond geen beroep kan worden gedaan op artikel XVIII.1, § 2, van het Wetboek van economisch recht, aangezien die besluiten de in voornoemd artikel XVIII.1, § 1, van het Wetboek aan de bevoegde minister verleende machtiging te buiten gaan.⁵ Aan dit wettigheidsgebrek kan niet worden verholpen door die besluiten te bevestigen bij koninklijk besluit, overeenkomstig artikel XVIII.1, § 2, van het Wetboek van economisch recht. Er wordt dan ook het best afgezien van een dergelijke bevestiging. Teneinde aan voornoemd wettigheidsgebrek te verhelpen, kan worden overwogen om de in die besluiten vervatte regelingen op te nemen in een bijzonderemachtenbesluit, zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook al opmerkte in het voornoemde advies 67.261/1, of zou een wetgevend initiatief kunnen worden overwogen teneinde voor die regelingen een meer deugdelijke wettelijke basis te verschaffen. De hierna volgende opmerkingen dienen dan ook met dat voorbehoud te worden gelezen.

3.3.1. Specifiek wat het in artikel 1, 1°, van het ontwerp, vermelde ministerieel besluit van 19 maart 2020 en de erin opgenomen regeling inzake de tegoedbon betreft, moet er bovendien op worden gewezen dat deze regeling niet enkel op gespannen voet staat met hetgeen op dat vlak wordt bepaald in de artikelen 28 tot 31 van de wet van 21 november 2017 ‘betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten’, maar dat er tevens ernstige vragen kunnen worden gesteld in verband met de overeenstemming van die regeling met 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’,⁶ waarvan artikel 12, lid 4, bepaalt:

zouden zijn.” (Memorie van toelichting bij een wetsontwerp houdende invoeging van Boek XVIII, “Maatregelen voor crisisbeheer” in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek XVIII, in boek XV van het Wetboek van economisch recht, *Parl.St.* Kamer 2013-2014, 3291/001, p. 6).

⁵ In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt weliswaar als rechtsgrond tevens verwezen naar artikel XVIII.2, § 4, van het Wetboek van economisch recht, dat evenwel geen rechtsgrond kan bieden voor de betrokken ministeriële besluiten die immers geen betrekking hebben op opeisingen in die zin van het voornoemde artikel.

⁶ De vraag in verband met de overeenstemming van de regeling inzake de tegoedbon met de betrokken richtlijn heeft aan relevantie gewonnen in het licht van recente communicatie van de Europese Commissie waaruit lijkt te moeten worden afgeleid dat steeds een keuzemogelijkheid moet blijven bestaan tussen een contante terugbetaling en een voucher (Commission recommendation of 13.05.2020 on vouchers offered to passengers and travellers as an alternative to reimbursement for cancelled package travel and transport services in the context of the COVID-19 pandemic: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/recommendation_vouchers_en.pdf. Zie ook https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_870: “In March 2020, the Commission published interpretative guidelines on EU passenger rights regulations in the context of the developing situation with Covid-19 as well as an advisory guidance on EU package travel rules in the context of COVID-19. Today the Commission is issuing a Recommendation on travel vouchers for passengers and travellers as an alternative to reimbursement for cancelled package travel and transport services, which go a step further. Member States are invited to follow a joint approach, giving consumers an attractive and reliable choice between a cash refund or accepting a voucher instead”.

“De organisator verricht alle terugbetalingen die op grond van de leden 2 en 3 zijn vereist, of betaalt met betrekking tot lid 1 alle bedragen terug die door of namens de reiziger voor de pakketreis zijn betaald, minus de passende beëindigingsvergoeding. De terugbetalingen worden onverwijld aan de reiziger gedaan en in elk geval uiterlijk binnen 14 dagen na de beëindiging van de pakketreisovereenkomst.”

In artikel 1 van het betrokken ministerieel besluit van 19 maart 2020, wordt evenwel met betrekking tot de tegoedbon bepaald:

“§ 1. Wanneer een pakketreisovereenkomst zoals bepaald in artikel 2, 3°, van de wet van 21 november 2017 betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten om reden van de coronacrisis wordt opgezegd, ofwel door de reisorganisator, ofwel door de reiziger, is de reisorganisator gerechtigd hem een tegoedbon ter waarde van het betaalde bedrag te verstrekken in plaats van een terugbetaling.

De tegoedbon voldoet aan de volgende voorwaarden:

1° de tegoedbon vertegenwoordigt de volledige waarde van het bedrag dat de reiziger reeds had betaald;

2° aan de reiziger wordt geen enkele kost in rekening gebracht voor het afleveren van de tegoedbon;

3° de tegoedbon heeft een geldigheid van minstens één jaar;

4° de tegoedbon vermeldt uitdrukkelijk dat hij werd afgeleverd als gevolg van de coronacrisis;

5° de tegoedbon is een titel ten aanzien van de reisorganisator die hem heeft uitgegeven;

6° de reiziger besteedt de tegoedbon naar eigen keuze.

§ 2. De reiziger kan de tegoedbon die voldoet aan de voorwaarden bedoeld in paragraaf 1, niet weigeren.

§ 3. De tegoedbon die niet werd besteed door de reiziger binnen de termijn van één jaar na uitgifte, wordt op zijn vraag terugbetaald. De reisorganisator beschikt over een termijn van zes maanden voor de terugbetaling.”

Hierover verstreekte de gemachtigde naar aanleiding van de eerdere adviesaanvraag 67.261/1 de volgende toelichting:

“De Europese Commissaris die op de hoogte werd gesteld van het ministerieel besluit m.b.t. de pakketreizen, stelt in zijn antwoord dat een voucher terugbetaalbaar zou moeten zijn, naast de dekking ervan via de waarborg insolventie. Hij heeft aan alle lidstaten een rondschriven gericht (...). Als gevolg van dit schrijven werd het ministerieel besluit gewijzigd op 3 april 2020. België is zeker niet de enige lidstaat die als gevolg van de coronapandemie uitzonderlijke maatregelen hebben genomen om de enorme liquiditeitsproblemen van reisorganisatoren te lenigen. Ook Nederland, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Litouwen en Griekenland hebben al een bijzondere regeling met vouchers uitgewerkt.

De coronapandemie en de maatregelen die lidstaten hebben genomen tot beperking van reizen, zijn ‘onvermijdbare en buitengewone omstandigheden’, zodat er bij een annulering (door de reiziger of door de reisorganisator) geen schadevergoeding verschuldigd is door de partij die annuleert. Er wordt niet geraakt aan de regels die

voortvloeiën uit de genoemde artikelen, in die zin dat er niet wordt geraakt aan het recht op terugbetaling. Via de voucher die kan worden afgeleverd omwille van een ‘corona’ annulering, blijft het uiteindelijke recht op terugbetaling behouden, zij het in twee stappen. De voucher moet, zoals is voorzien, ook worden afgeleverd binnen de voorziene termijn van 14 dagen, en de reiziger kan, indien hij geen alternatief voorstel aanvaardt of later geen nieuwe pakketreis boekt met gebruikmaking van de voucher, voorts nog de terugbetaling ervan krijgen na de geldigheidstermijn van de voucher. Hij is zeker dat hij zal worden terugbetaald, doordat de voucher moet gedekt zijn door de insolventieverzekering. Op die manier is een evenwicht gevonden tussen de onmiddellijke, financiële noden van de sector en de rechtmatige belangen van de reiziger.”

De gemachtigde deelde naar aanleiding van de voorliggende adviesaanvraag bovendien nog het volgende mee:

“Het antwoord dat u n.a.v. de vorige adviesaanvraag werd verstrekt op dit punt, blijft behouden en kan als volgt nog worden aangevuld. Wanneer een pakketreis wordt geannuleerd (ongeacht of dit door de reisorganisator of door de reiziger zelf was) bestaat er geen pakketreisovereenkomst meer die moet worden uitgevoerd. Er is dan ook geen voorwerp van dekking door de insolventieverzekering meer, zodat de reiziger een financieel risico loopt zolang de effectieve terugbetaling niet is gebeurd. Mocht de reisorganisator failliet worden verklaard vooraleer de terugbetaling is gebeurd, dan zal de reiziger een aangifte van schuldvordering moeten doen. Hij is geen bevoorrechte schuldeiser en na vereffening van de failliete boedel zal blijken of hij zijn gelden al dan niet of deels recupereert.

Vandaag beschikken de meeste reisorganisatoren niet over de nodige liquiditeiten om de terugbetalingen te doen, laat staan dat ze dit binnen de termijn van 14 dagen zouden kunnen doen. De reiziger die terugbetaling wil, in plaats van een voucher, loopt dus een verhoogd risico. Door het systeem dat ons land met het MB van 19 maart 2020, zoals het later werd gewijzigd, heeft aangenomen, krijgt de reiziger een afdoende waarborg dat hij de gelden die hij had betaald, niet verliest en kan hij (inderdaad op langere termijn) terugbetaling krijgen. Zolang hij de voucher niet heeft verzilverd of terugbetaling ervan heeft gekregen, is hij gedekt door de insolventieverzekering van de reisorganisator.

De aanbevelingen van de Europese Commissie stellen dat de reiziger moet worden ‘aangemoedigd’ om een voucher te aanvaarden. Het zal in de praktijk weinig waarschijnlijk zijn dat een significant deel van de reizigers vrijwillig zal kiezen voor de voucher. Zelfs als een belangrijk deel van de reizigers dit zou doen, blijft er een substantieel liquiditeitsprobleem bestaan bij de meeste reisorganisatoren.

Met het vouchersysteem wordt een spreading van de financiële lasten mogelijk gemaakt voor de reisorganisatoren. Daardoor wordt er ook voor gezorgd dat het waarborgsysteem insolventie stand kan houden. Het faillissement van Thomas Cook dat thans nog in afhandeling is bij het Garantiefonds Reizen, heeft reeds zwaar beslag gelegd op zijn middelen. Nieuwe faillissementen van een aantal reisorganisatoren zullen ertoe leiden dat er geen voldoende middelen meer zijn om alle vereiste uitbetalingen aan de reizigers te doen. Het financiële risico voor de reizigers is in dit scenario dus niet denkbeeldig. Daaruit besluiten dat de regeling die ons land heeft voorzien m.b.t. de insolventie, onvoldoende zou zijn, is onterecht. In dat verband kan naar overweging (40) van de richtlijn (EU) 2015/2302 worden verwezen en in het bijzonder naar de passages: ‘Doeltreffende bescherming bij insolventie dient echter geen rekening te houden met zeer geringe risico's, bijvoorbeeld de gelijktijdige insolventie van verscheidene van de grootste

organisatoren, wanneer dit de kosten van de bescherming onevenredig zou beïnvloeden en derhalve de doeltreffendheid ervan in de weg zou staan. In dergelijke gevallen kan de borgstelling voor terugbetalingen worden beperkt’.

De komende weken/maanden zal ook nog verder worden overlegd met de Europese Commissie.”

3.3.2. Het bestaan van “onvermijdbare en buitengewone omstandigheden”, waaraan wordt gerefereerd in artikel 12, lid 2, van richtlijn (EU) 2015/2302, mag de rechten van de reiziger niet overmatig inperken.⁷ Het antwoord van de Europese Commissaris van 27 maart 2020, waarop in de toelichting van de gemachtigde wordt gedomd, vermeldt weliswaar de mogelijkheid van een tegoedbon,⁸ maar billijkt nergens dat deze tegoedbon verplicht aanvaardbaar zou mogen zijn. Integendeel wordt er in het antwoord van uitgegaan dat het steeds mogelijk blijft om een tegoedbon te weigeren.⁹

In artikel 1, § 2, van het ministerieel besluit van 19 maart 2020 wordt bepaald dat de reiziger de tegoedbon niet kan weigeren, terwijl uit artikel 1, § 3, van hetzelfde besluit, volgt dat, wanneer de tegoedbon door de reiziger niet werd besteed binnen één jaar na uitgifte, deze laatste terugbetaling ervan kan vragen, waarna de reisorganisator over een termijn van zes maanden beschikt voor de terugbetaling. Dergelijke regeling komt voor de reiziger die terugbetaling wenst neer op een betalingsuitstel van anderhalf jaar. De gemachtigde bevestigde dit naar aanleiding van de adviesaanvraag 67.261/1 in de volgende bewoordingen:

“De maatregel komt inderdaad hierop neer. Het is immers de bedoeling de reisorganisatoren toe te laten de financiële gevolgen van de coronapandemie over een langere periode uit te smeren en aldus de liquiditeitspositie op korte termijn veilig te stellen. Het is in het belang van de consumenten om zo veel als mogelijk massale faillissementen van reisorganisatoren te voorkomen. Mocht dit toch gebeuren, zou dit voor hen op termijn leiden toe een substantiële verschraling van het aanbod wat niet in hun belang is. Bovendien is de kans heel reëel dat ook het verzekeringssysteem insolventie, o.m. via het Garantiefonds Reizen (dat recent al had af te rekenen met het faillissement van Thomas Cook), op de helling komt te staan en niet meer bij machte zou zijn aan de verplichting tot terugbetaling aan de reizigers bij faillissement van reisorganisatoren te voldoen. Dergelijk risico is niet onbestaande. Ook de richtlijn zelf, in overweging (40), laatste zin, handelt over het risico dat gelijktijdig verschillende

⁷ In overweging 31 van richtlijn (EU) 2015/2302 wordt in dat verband het volgende vermeld: “Reizigers dienen ook in staat te zijn de pakketreisovereenkomst vóór het begin van de pakketreis te allen tijde te beëindigen tegen betaling van een passende en gerechtvaardigde beëindigingsvergoeding, rekening houdend met te verwachten kostenbesparingen en inkomsten uit alternatief gebruik van de reisdiensten. Zij dienen eveneens het recht te hebben de pakketreisovereenkomst zonder betaling van een beëindigingsvergoeding te beëindigen wanneer onvermijdbare en buitengewone omstandigheden aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van de pakketreis. Voorbeelden zijn oorlog of andere ernstige veiligheidsproblemen zoals terrorisme, grote gevaren voor de menselijke gezondheid zoals de uitbraak van een ernstige ziekte op de reisbestemming, of natuurrampen zoals overstromingen, aardbevingen of weersomstandigheden, waardoor veilig reizen naar de in de pakketreisovereenkomst overeengekomen bestemming onmogelijk is geworden”.

⁸ “A way forward could be that tour operators offer credit notes (so-called 'vouchers') under certain conditions. First, notwithstanding the right to be reimbursed under the relevant legislation, the travellers would have the choice to accept the voucher and should have the possibility to ask for a full refund if, eventually, they do not make use of it, so that to ensure that they are not deprived from their rights under the Directive. In addition, measures to ensure robust financial coverage are needed to enhance travellers' confidence to make such choice”.

⁹ “Travellers may be reluctant to accept vouchers, if they question the financial soundness of companies and their ability to survive this crisis”.

organisatoren in een situatie van financieel onvermogen komen, dat weliswaar klein wordt geacht, maar niet kan worden uitgesloten. Zoals reeds gezegd, streven de uitzonderlijke en tijdelijke maatregelen naar een evenwicht in het belang van alle betrokken partijen.”

Zo weliswaar de reiziger mag worden aangemoedigd om een tegoedbon te aanvaarden, kan hij daartoe overeenkomstig de bestaande Europese reglementering evenwel niet verplicht worden.

Meer in het bijzonder zou de regeling die is vervat in het in artikel 1, 1°, van het ontwerp, vermelde ministerieel besluit van 19 maart 2020, meer in overeenstemming moeten worden gebracht met richtlijn (EU) 2015/2302. Daartoe zou kunnen worden overwogen om te voorzien in, eensdeels, een toekenning van tegoedbonnen binnen een termijn van veertien dagen na de beëindiging van de pakketreisovereenkomst¹⁰ en, anderdeels, de mogelijkheid voor reizigers die geen gebruik wensen te maken van de tegoedbonnen om onverwijld, en binnen een ter wille van de rechtszekerheid te preciseren termijn,¹¹ terugbetaling te krijgen.

In elk geval doen de stellers van het ontwerp er goed aan om de overeenstemming van de regeling in het betrokken ministerieel besluit met richtlijn (EU) 2015/2302 aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen teneinde op die wijze mogelijke toekomstige aansprakelijkheidsvorderingen te voorkomen vanwege reizigers of reisorganisatoren wegens onvolkomen omzetting in het interne recht van de desbetreffende richtlijnbepalingen.

VORMVEREISTEN

4. Er is met betrekking tot het ontworpen koninklijk besluit geen regelgevingsimpactanalyse verricht omdat, volgens de nota aan de Ministerraad, de ontworpen regeling kan worden geacht hiervan te zijn vrijgesteld met toepassing van artikel 8 § 1, 3° en 4°, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’. Overeenkomstig artikel 8, § 1, 3° en 4°, van de laatstgenoemde wet worden vrijgesteld van de impactanalyse de voorontwerpen van regelgeving “met een louter formeel karakter, waaronder de ontwerpen waarvoor het advies van de Raad van State niet verzocht wordt overeenkomstig artikelen 3, § 1, eerste lid, en 5 van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973” (artikel 8, § 1, 3°) en “houdende autoregulering van de federale overheid” (artikel 8, § 1, 4°).

Vastgesteld moet worden dat het ontworpen koninklijk besluit wel degelijk een ontwerp van reglementair besluit uitmaakt waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, in beginsel dient te adviseren met toepassing van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het valt derhalve te betwijfelen of het ontworpen koninklijk besluit effectief valt gelijk te stellen met een “voorontwerp van regelgeving met een louter formeel karakter” in de zin van artikel 8, § 1, 3°, van de wet van 15 december 2013.

¹⁰ Hiervan wordt weliswaar melding gemaakt door de gemachtigde zonder dat zulks evenwel ook voldoende blijkt uit de tekst van het betrokken ministerieel besluit.

¹¹ In beginsel zou zelfs uiterlijk binnen veertien dagen na de beëindiging van de pakketreisovereenkomst om terugbetaling kunnen worden verzocht. Een terugbetalingstermijn die in de praktijk anderhalf jaar zou bedragen, lijkt daarentegen bezwaarlijk te kunnen uitmonden in een met de richtlijn verenigbare wijze van terugbetaling.

Het is evenmin evident om de ontworpen regeling te beschouwen als een vorm van “autoregulering van de federale overheid” in de zin van artikel 8, § 1, 4°, van de laatstgenoemde wet, ermee rekening houdend dat het voorwerp ervan er precies in bestaat om bepalingen van ministeriële besluiten te bevestigen die weliswaar uitgaan van een uitgebreide bevoegdheidsdelegatie aan de betrokken ministers,¹² maar die niettemin wezenlijke gevolgen hebben voor de rechten en verplichtingen van derden.

In het licht van wat voorafgaat lijkt bezwaarlijk een beroep te kunnen worden gedaan op de vrijstellingsgronden bedoeld in artikel 8, § 1, 3° en 4°, van de wet van 15 december 2013 en moet om die reden met betrekking tot de ontworpen regeling alsnog een regelgevingsimpactanalyse worden verricht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Aangezien het heden uitgebrachte advies van de Raad van State moet worden gelezen in samenhang met de eerdere opmerkingen die reeds in advies 67.261/1 van 23 april 2020 werden gemaakt, wordt in het zevende lid van de aanhef van het ontwerp tevens het best ook verwezen naar het laatstgenoemde advies. Daartoe volstaat het om de redactie van dat lid aan te passen als volgt:

“Gelet op de adviezen 67.261/1 en 67.372/1 van de Raad van State, gegeven op respectievelijk 23 april 2020 en ..., met toepassing van respectievelijk artikel 84, § 1, eerste lid, 3° en 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 1

6. Onder voorbehoud van hetgeen in dit advies *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond en de overeenstemming met het Europees Unierecht van sommige van de te bevestigen ministeriële besluiten, doen de stellers van het ontwerp er goed aan om – ter wille van de rechtszekerheid – de redactie van artikel 1 van het ontwerp op zo een wijze aan te passen dat er geen onduidelijkheid kan over bestaan dat niet enkel de gewijzigde versie van de betrokken ministeriële besluiten wordt bevestigd, maar tevens de originele tekst van die besluiten en elk van de daarna volgende wijzigende teksten. Dit kan gebeuren door de redactie van bijvoorbeeld artikel 1, 3°, van het ontwerp, aan te passen als volgt:

“het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende bijzondere maatregelen in het kader van de SARS-CoV-2 pandemie op grond van boek XVIII van het Wetboek van

¹² De beoogde “autoregulering” werd tijdens de parlementaire bespreking van de latere wet van 15 december 2013 omschreven als het geheel van “de regels die de federale overheid zichzelf oplegt, bovenop deze die reeds tot de derde categorie behoren. Het gaat hierbij om de bepalingen tot oprichting of organisatie van overheidsdiensten, bevoegdheidsdelegaties, budgettaire technieken en wetten, regels tot organisatie van de officiële raadpleging, bepalingen inzake het statuut, enz.” (*Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 2922/001, p. 14-15).

economisch recht en de wijziging ervan bij de ministeriële besluiten van 27 maart 2020, 7 april 2020 en 2 mei 2020.”¹³

*

¹³ Van het wijzigende ministerieel besluit van 2 mei 2020 dient ook nog melding te worden gemaakt in het vierde lid van de aanhef van het ontwerp.

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de confirmer trois arrêtés ministériels et leurs modifications avec effet à la date de leur entrée en vigueur respective. Il s'agit d'arrêtés ministériels qui concernent, selon le cas, le remboursement de voyages à forfait annulés ¹, des activités à caractère privé ou public, « de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative » ² et certaines mesures particulières qui ont été prises sur la base du livre XVIII du Code de droit économique, dans le cadre de la pandémie de SRAS-CoV-2 ³ (article 1^{er} du projet).

L'objectif est que l'arrêté royal en projet entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 2 du projet).

Un projet d'arrêté royal ayant une portée identique a précédemment été soumis pour avis à la section de législation et a fait l'objet de l'avis 67.261/1 du 23 avril 2020, qui a conclu à l'irrecevabilité de la demande d'avis pour défaut de motivation de l'urgence de cette demande qui avait été introduite en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3.1. L'article XVIII.1, § 2, du Code de droit économique peut être réputé procurer un fondement juridique au dispositif en projet dans la mesure où il vise à confirmer des arrêtés ministériels pris sur la base de l'article XVIII.1, § 1^{er}, du code précité.

L'article XVIII.1, § 1^{er}, du Code de droit économique est rédigé comme suit :

« Lorsque des circonstances ou des événements exceptionnels mettent ou sont susceptibles de mettre en péril tout ou partie du bon fonctionnement de l'économie, le ministre peut interdire, réglementer ou contrôler l'offre et la prestation de services, l'importation, la production, la fabrication, la préparation, la détention, la transformation, l'emploi, la répartition, l'achat, la vente, l'exposition, la présentation, l'offre en vente, la livraison et le transport des produits qu'il désigne.

¹ Arrêté ministériel du 19 mars 2020 'relatif au remboursement des voyages à forfait annulés'.

² Arrêté ministériel du 19 mars 2020 'relatif aux activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative'.

³ Arrêté ministériel du 23 mars 2020 'portant des mesures particulières dans le cadre [de] la pandémie de SRAS-CoV-2 basées sur le livre XVIII du Code de droit économique'.

Il peut réserver l'exercice de ces activités à des personnes ou entreprises qu'il désigne ou fermer les établissements dont l'activité leur apparaît superflue ou nuisible.

Il peut réduire ou suspendre l'approvisionnement de toutes personnes ou entreprises se livrant à une activité réglementée ou contrôlée en vertu de l'alinéa 1^{er} lorsqu'elles refusent d'exécuter les instructions qui leur sont adressées ou que, par leur opposition, leur négligence ou pour tout autre motif, elles mettent en péril tout ou partie du bon fonctionnement de l'économie.

Les mesures, visées dans les alinéas précédents se limitent à ce qui est strictement nécessaire pour résoudre ou éviter les difficultés économiques qui sont ou peuvent être provoquées par les circonstances ou événements exceptionnels. Elles sont limitées dans le temps et ne peuvent durer plus longtemps que ce que les circonstances ou événements précités exigent ».

L'arrêté ministériel du 23 mars 2020 à confirmer (article 1^{er}, 3^o, du projet) peut être considéré comme un arrêté ministériel pris sur la base de l'article XVIII.1, § 1^{er}, du code précité, de sorte que sa confirmation par le projet d'arrêté royal à l'examen peut trouver un fondement juridique dans l'article XVIII.1, § 2, du même code.

3.2. Les arrêtés ministériels du 19 mars 2020 également à confirmer (article 1^{er}, 1^o et 2^o, du projet) peuvent en revanche difficilement être considérés comme des arrêtés ministériels pris sur la base de l'article XVIII.1, § 1^{er}, du Code de droit économique. Conformément à cette dernière disposition légale, les arrêtés ministériels visés dans ce paragraphe peuvent uniquement avoir pour but d'interdire, de réglementer ou de contrôler « l'offre et la prestation de services, l'importation, la production, la fabrication, la préparation, la détention, la transformation, l'emploi, la répartition, l'achat, la vente, l'exposition, la présentation, l'offre en vente, la livraison et le transport des produits qu'il désigne ».

Les deux arrêtés ministériels du 19 mars 2020 ne portent pas sur l'interdiction, la réglementation ou le transport de produits ni sur l'offre ou la prestation de services, ou leur interdiction, mais sur la réglementation des effets de l'inexécution de services convenus et notamment sur le régime des bons d'échange (« vouchers ») ou des bons à valoir après que ces services n'ont plus pu être offerts à la suite des mesures prises par l'autorité contre le COVID-19. De même, il peut se déduire des précisions du délégué données dans le cadre de la demande d'avis 67.261/1 que les arrêtés ministériels concernés ne règlent pas en soi l'accès à une activité de service ou l'exercice de celle-ci. Conformément à ce qui précède, les travaux préparatoires relatifs à la disposition invoquée procurant le fondement juridique indiquent également que l'article XVIII.1 du Code de droit économique n'avait pas pour objectif de réglementer l'offre de bons d'échange ou de bons à valoir⁴. Pareille interprétation large de l'article XVIII.1 du code

⁴ « Le pouvoir réglementaire du ministre vise plutôt à permettre à celui-ci de prendre les mesures nécessaires qui s'imposeraient pour préserver le bon fonctionnement de l'économie lorsque des secteurs de services comme les télécommunications, les services de la société de l'information ou encore la distribution de l'énergie seraient menacés » (exposé des motifs d'un projet de loi portant insertion du Livre XVIII, "Instruments de gestion de crise" dans le Code de droit économique et portant insertion des dispositions d'application de la loi propres au Livre XVIII, dans le Livre XV du Code de droit économique, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, 3291/001, p. 6).

précité ne serait d'ailleurs pas conciliable avec le régime d'exception contenu à l'article XVIII.1, qui ne se prête pas à une interprétation extensive.

Il résulte de ce qui précède qu'en ce qui concerne les arrêtés ministériels du 19 mars 2020 à confirmer, l'article XVIII.1, § 2, du Code de droit économique ne peut être invoqué à titre de fondement juridique, dès lors que ces arrêtés excèdent l'habilitation accordée au ministre compétent par l'article XVIII.1, § 1^{er}, précité, du code ⁵. On ne peut remédier à ce vice de légalité en confirmant ces arrêtés par arrêté royal conformément à l'article XVIII.1, § 2, du Code de droit économique. Il est dès lors préférable de renoncer à une telle confirmation. Afin de remédier au vice de légalité précité, il peut être envisagé d'insérer les dispositifs contenus dans ces arrêtés dans un arrêté de pouvoirs spéciaux, comme l'a déjà observé le Conseil d'État, section de législation, dans l'avis 67.261/1 précité, ou une initiative législative pourrait être envisagée afin de procurer une base légale plus adéquate à ces dispositifs. Les observations qui suivent doivent dès lors être lues sous cette réserve.

3.3.1. Spécialement en ce qui concerne l'arrêté ministériel du 19 mars 2020 mentionné à l'article 1^{er}, 1^o, du projet et le régime du bon à valoir qu'il contient, il faut en outre relever que non seulement ce régime se heurte au prescrit des articles 28 à 31 de la loi du 21 novembre 2017 'relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage' mais qu'en outre de sérieuses questions peuvent se poser en ce qui concerne la conformité de ce régime avec la 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' ⁶, dont l'article 12, paragraphe 4, dispose ce qui suit :

« L'organisateur procède aux remboursements requis en vertu des paragraphes 2 et 3 ou, au titre du paragraphe 1, rembourse tous les paiements effectués par le voyageur ou en son nom pour le forfait moins les frais de résiliation appropriés. Ces remboursements au profit du voyageur sont effectués sans retard excessif et en tout état de cause dans les quatorze jours au plus tard après la résiliation du contrat de voyage à forfait ».

⁵ Le premier alinéa du préambule du projet fait certes également mention, à titre de fondement juridique, de l'article XVIII.2, § 4, du Code de droit économique, lequel ne peut toutefois pas procurer de fondement juridique aux arrêtés ministériels concernés, qui ne portent en effet pas sur des réquisitions au sens de l'article précité.

⁶ La question de la conformité du régime des bons à valoir avec la directive concernée a gagné en pertinence au regard de la récente communication de la Commission européenne dont il paraît devoir se déduire qu'il doit toujours être possible de choisir entre un remboursement au comptant et un bon d'échange (Commission recommendation of 13.05.2020 on vouchers offered to passengers and travellers as an alternative to reimbursement for cancelled package travel and transport services in the context of the COVID-19 pandemic: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/recommendation_vouchers_en.pdf. Voir aussi https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_870 : "In March 2020, the Commission published interpretative guidelines on EU passenger rights regulations in the context of the developing situation with Covid-19 as well as an advisory guidance on EU package travel rules in the context of COVID-19. Today the Commission is issuing a Recommendation on travel vouchers for passengers and travellers as an alternative to reimbursement for cancelled package travel and transport services, which go a step further. Member States are invited to follow a joint approach, giving consumers an attractive and reliable choice between a cash refund or accepting a voucher instead".

L'article 1^{er} de l'arrêté ministériel concerné du 19 mars 2020 dispose toutefois à propos du bon à valoir ce qui suit :

« § 1^{er}. Lorsqu'un contrat de voyage à forfait tel que visé à l'article 2, 3°, de la loi du 21 novembre 2017 relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage est résilié, soit par l'organisateur de voyages, soit par le voyageur, l'organisateur de voyages est en droit de lui délivrer, au lieu d'un remboursement, un bon à valoir correspondant à la valeur du montant payé.

Ce bon à valoir répond aux conditions suivantes :

- 1° le bon à valoir représente la valeur totale du montant déjà payé par le voyageur ;
- 2° aucun coût ne sera mis en compte au voyageur pour la délivrance du bon à valoir ;
- 3° le bon à valoir a une validité d'au moins un an ;
- 4° le bon à valoir indique explicitement qu'il a été délivré à la suite de la crise du coronavirus ;
- 5° le bon à valoir est un titre vis-à-vis de l'organisateur de voyage qui l'a émis ;
- 6° le voyageur utilise le bon à valoir à son choix.

§ 2. Le voyageur ne peut pas refuser le bon à valoir qui répond aux conditions visées au paragraphe 1^{er}.

§ 3. Le bon à valoir qui n'est pas utilisé par le voyageur endéans le délai d'un an après son émission, est remboursé à sa demande. L'organisateur de voyage dispose d'un délai de six mois pour le remboursement ».

Dans le cadre de la précédente demande d'avis 67.261/1, le délégué a donné à ce sujet les précisions suivantes :

« De Europese Commissaris die op de hoogte werd gesteld van het ministerieel besluit m.b.t. de pakketreizen, stelt in zijn antwoord dat een voucher terugbetaalbaar zou moeten zijn, naast de dekking ervan via de waarborg insolventie. Hij heeft aan alle lidstaten een rondschrijven gericht (...). Als gevolg van dit schrijven werd het ministerieel besluit gewijzigd op 3 april 2020. België is zeker niet de enige lidstaat die als gevolg van de coronapandemie uitzonderlijke maatregelen hebben genomen om de enorme liquiditeitsproblemen van reisorganisatoren te lenigen. Ook Nederland, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Litouwen en Griekenland hebben al een bijzondere regeling met vouchers uitgewerkt.

De coronapandemie en de maatregelen die lidstaten hebben genomen tot beperking van reizen, zijn 'onvermijdbare en buitengewone omstandigheden', zodat er bij een annulering (door de reiziger of door de reisorganisator) geen schadevergoeding verschuldigd is door de partij die annuleert. Er wordt niet geraakt aan de regels die voortvloeien uit de genoemde artikelen, in die zin dat er niet wordt geraakt aan het recht op terugbetaling. Via de voucher die kan worden afgeleverd omwille van een 'corona' annulering, blijft het uiteindelijke recht op terugbetaling behouden, zij het in twee stappen. De voucher moet, zoals is voorzien, ook worden afgeleverd binnen de voorziene termijn van 14 dagen, en de reiziger kan, indien hij geen alternatief voorstel aanvaardt of later geen nieuwe pakketreis boekt met gebruikmaking van de voucher, voorts nog de terugbetaling ervan krijgen na de geldigheidstermijn van de voucher. Hij is zeker dat hij zal worden terugbetaald, doordat de voucher moet gedekt zijn door de insolventieverzekering. Op die manier is een evenwicht gevonden tussen de

onmiddellijke, financiële noden van de sector en de rechtmatige belangen van de reiziger ».

En outre, dans le cadre de la demande d'avis à l'examen, le délégué a encore déclaré ce qui suit :

« Het antwoord dat u n.a.v. de vorige adviesaanvraag werd verstrekt op dit punt, blijft behouden en kan als volgt nog worden aangevuld. Wanneer een pakketreis wordt geannuleerd (ongeacht of dit door de reisorganisator of door de reiziger zelf was) bestaat er geen pakketreisovereenkomst meer die moet worden uitgevoerd. Er is dan ook geen voorwerp van dekking door de insolventieverzekering meer, zodat de reiziger een financieel risico loopt zolang de effectieve terugbetaling niet is gebeurd. Mocht de reisorganisator failliet worden verklaard vooraleer de terugbetaling is gebeurd, dan zal de reiziger een aangifte van schuldvordering moeten doen. Hij is geen bevoorrechte schuldeiser en na vereffening van de failliete boedel zal blijken of hij zijn gelden al dan niet of deels recupereert.

Vandaag beschikken de meeste reisorganisatoren niet over de nodige liquiditeiten om de terugbetalingen te doen, laat staan dat ze dit binnen de termijn van 14 dagen zouden kunnen doen. De reiziger die terugbetaling wil, in plaats van een voucher, loopt dus een verhoogd risico. Door het systeem dat ons land met het MB van 19 maart 2020, zoals het later werd gewijzigd, heeft aangenomen, krijgt de reiziger een afdoende waarborg dat hij de gelden die hij had betaald, niet verliest en kan hij (inderdaad op langere termijn) terugbetaling krijgen. Zolang hij de voucher niet heeft verzilverd of terugbetaling ervan heeft gekregen, is hij gedekt door de insolventieverzekering van de reisorganisator.

De aanbevelingen van de Europese Commissie stellen dat de reiziger moet worden 'aangemoedigd' om een voucher te aanvaarden. Het zal in de praktijk weinig waarschijnlijk zijn dat een significant deel van de reizigers vrijwillig zal kiezen voor de voucher. Zelfs als een belangrijk deel van de reizigers dit zou doen, blijft er een substantieel liquiditeitsprobleem bestaan bij de meeste reisorganisatoren.

Met het vouchersysteem wordt een spreiding van de financiële lasten mogelijk gemaakt voor de reisorganisatoren. Daardoor wordt er ook voor gezorgd dat het waarborgsysteem insolventie stand kan houden. Het faillissement van Thomas Cook dat thans nog in afhandeling is bij het Garantiefonds Reizen, heeft reeds zwaar beslag gelegd op zijn middelen. Nieuwe faillissementen van een aantal reisorganisatoren zullen ertoe leiden dat er geen voldoende middelen meer zijn om alle vereiste uitbetalingen aan de reizigers te doen. Het financiële risico voor de reizigers is in dit scenario dus niet denkbeeldig. Daaruit besluiten dat de regeling die ons land heeft voorzien m.b.t. de insolventie, onvoldoende zou zijn, is onterecht. In dat verband kan naar overweging (40) van de richtlijn (EU) 2015/2302 worden verwezen en in het bijzonder naar de passages: 'Doeltreffende bescherming bij insolventie dient echter geen rekening te houden met zeer geringe risico's, bijvoorbeeld de gelijktijdige insolventie van verscheidene van de grootste organisatoren, wanneer dit de kosten van de bescherming onevenredig zou beïnvloeden en derhalve de doeltreffendheid ervan in de weg zou staan. In dergelijke gevallen kan de borgstelling voor terugbetalingen worden beperkt'.

De komende weken/maanden zal ook nog verder worden overlegd met de Europese Commissie ».

3.3.2. L'existence de « circonstances exceptionnelles et inévitables », dont fait mention l'article 12, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/2302, ne peut pas limiter les droits du voyageur de manière excessive⁷. Si la réponse du Commissaire européen du 27 mars 2020, que vise le commentaire du délégué, fait état de la possibilité d'un bon à valoir⁸, elle ne justifie en aucune façon que ce bon à valoir pourrait être obligatoirement admissible. Au contraire, la réponse considère qu'il demeure toujours possible de refuser un bon à valoir⁹.

L'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté ministériel du 19 mars 2020 dispose que le voyageur ne peut pas refuser le bon à valoir, alors qu'il découle de l'article 1^{er}, § 3, du même arrêté que lorsque le bon à valoir n'a pas été utilisé par le voyageur dans un délai d'un an après son émission, ce dernier peut en demander le remboursement, l'organisateur de voyages disposant ensuite d'un délai de six mois pour effectuer le remboursement. Une telle règle équivaut pour le voyageur qui souhaite le remboursement à un report de paiement de dix-huit mois. Le délégué l'a confirmé dans le cadre de la demande d'avis 67.261/1 dans les termes suivants :

« De maatregel komt inderdaad hierop neer. Het is immers de bedoeling de reisorganisatoren toe te laten de financiële gevolgen van de coronapandemie over een langere periode uit te smeren en aldus de liquiditeitspositie op korte termijn veilig te stellen. Het is in het belang van de consumenten om zo veel als mogelijk massale faillissementen van reisorganisatoren te voorkomen. Mocht dit toch gebeuren, zou dit voor hen op termijn leiden toe een substantiële verschraving van het aanbod wat niet in hun belang is. Bovendien is de kans heel reëel dat ook het verzekeringssysteem insolventie, o.m. via het Garantiefonds Reizen (dat recent al had af te rekenen met het faillissement van Thomas Cook), op de helling komt te staan en niet meer bij machte zou zijn aan de verplichting tot terugbetaling aan de reizigers bij faillissement van reisorganisatoren te voldoen. Dergelijk risico is niet onbestaande. Ook de richtlijn zelf, in overweging (40), laatste zin, handelt over het risico dat gelijktijdig verschillende organisatoren in een situatie van financieel onvermogen komen, dat weliswaar klein wordt geacht, maar niet kan worden uitgesloten. Zoals reeds gezegd, streven de uitzonderlijke en tijdelijke maatregelen naar een evenwicht in het belang van alle betrokken partijen ».

Si le voyageur peut certes être encouragé à accepter un bon à valoir, il ne peut cependant y être contraint conformément à la réglementation européenne existante.

⁷ Le considérant 31 de la directive (UE) 2015/2302 mentionne à cet égard ce qui suit : « Les voyageurs devraient également avoir la possibilité de résilier le contrat de voyage à forfait à tout moment avant le début du forfait moyennant le paiement de frais de résiliation appropriés et justifiables, compte tenu des économies prévisibles en termes de coûts et des revenus escomptés du fait d'une remise à disposition des services de voyage concernés. Ils devraient aussi avoir le droit de résilier le contrat de voyage à forfait sans payer de frais de résiliation si des circonstances exceptionnelles et inévitables ont des conséquences importantes sur l'exécution du forfait. Il peut s'agir par exemple d'une guerre, d'autres problèmes de sécurité graves, tels que le terrorisme, de risques graves pour la santé humaine, comme l'apparition d'une maladie grave sur le lieu de destination, ou de catastrophes naturelles telles que des inondations, des tremblements de terre ou des conditions météorologiques rendant impossible un déplacement en toute sécurité vers le lieu de destination stipulé dans le contrat de voyage à forfait ».

⁸ « A way forward could be that tour operators offer credit notes (so-called 'vouchers') under certain conditions. First, notwithstanding the right to be reimbursed under the relevant legislation, the travellers would have the choice to accept the voucher and should have the possibility to ask for a full refund if, eventually, they do not make use of it, so that to ensure that they are not deprived from their rights under the Directive. In addition, measures to ensure robust financial coverage are needed to enhance travellers' confidence to make such choice ».

⁹ « Travellers may be reluctant to accept vouchers, if they question the financial soundness of companies and their ability to survive this crisis ».

Plus particulièrement, le dispositif contenu dans l'arrêté ministériel du 19 mars 2020, mentionné à l'article 1^{er}, 1^o, du projet, devrait être mis davantage en conformité avec la directive (UE) 2015/2302. À cet effet, il pourrait être envisagé de prévoir, d'une part, l'attribution de bons à valoir dans un délai de quatorze jours à compter de la résiliation du contrat de voyage à forfait¹⁰ et, d'autre part, la possibilité pour les voyageurs qui ne souhaitent pas faire usage de ces bons d'obtenir le remboursement sans retard, et dans un délai qu'il conviendra de préciser dans un souci de sécurité juridique¹¹.

En tout état de cause, les auteurs du projet seraient bien avisés de réexaminer la conformité du régime de l'arrêté ministériel concerné avec la directive (UE) 2015/2302 afin de prévenir, de la sorte, d'éventuelles actions en responsabilité futures émanant de voyageurs ou d'organismes de voyages en raison d'une transposition imparfaite en droit interne des dispositions de la directive correspondantes.

FORMALITÉS

4. En ce qui concerne l'arrêté royal en projet, aucune analyse d'impact de la réglementation n'a été réalisée, dès lors que, selon la note au Conseil des ministres, le dispositif en projet peut être réputé en avoir été dispensé en application de l'article 8, § 1^{er}, 3^o et 4^o, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'. L'article 8, § 1^{er}, 3^o et 4^o, de la loi précitée prévoit que sont dispensés d'analyse d'impact, les avant-projets de réglementation « à caractère purement formel, dont les projets pour lesquels l'avis du Conseil d'État n'est pas demandé en application des articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 5, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 » (article 8, § 1^{er}, 3^o) et « relative à l'autorégulation de l'autorité fédérale » (article 8, § 1^{er}, 4^o).

Il y a lieu d'observer que l'arrêté royal en projet est bel et bien un projet d'arrêté réglementaire sur lequel le Conseil d'État, section de législation, doit en principe donner un avis en application de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il est par conséquent douteux que l'arrêté royal en projet puisse effectivement être assimilé à un « avant-projet de réglementation à caractère purement formel » au sens de l'article 8, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 15 décembre 2013.

Il n'est pas non plus évident que le dispositif en projet puisse être considéré comme une forme d'« autorégulation de l'autorité fédérale » au sens de l'article 8, § 1^{er}, 4^o, de cette dernière loi, dès lors qu'il a précisément pour objet de confirmer des dispositions d'arrêtés ministériels, qui se fondent certes sur une délégation de compétence étendue aux ministres

¹⁰ Le délégué en fait certes mention sans que le texte de l'arrêté ministériel concerné le fasse toutefois apparaître avec suffisamment de clarté.

¹¹ En principe, le remboursement pourrait même être demandé au plus tard dans les quatorze jours de la résiliation du contrat de voyage à forfait. Un délai de remboursement qui s'élèverait en pratique à dix-huit mois paraît en revanche pouvoir difficilement conduire à un mode de remboursement conforme à la directive.

concernés ¹², mais qui ont néanmoins des conséquences importantes sur les droits et obligations de tiers.

Compte tenu de ce qui précède, les causes de dispense, visées à l'article 8, § 1^{er}, 3^o et 4^o, de la loi du 15 décembre 2013, ne paraissent pas pouvoir être invoquées et une analyse d'impact de la réglementation doit, pour ce motif, encore être réalisée en ce qui concerne le dispositif en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Dès lors que l'avis rendu ce jour par le Conseil d'État doit se lire en combinaison avec les observations antérieures qui ont déjà été formulées dans l'avis 67.261/1 du 23 avril 2020, il est préférable de faire également mention de ce dernier avis dans le septième alinéa du préambule du projet. À cet effet, il suffit d'adapter la rédaction de cet alinéa comme suit :

« Vu les avis 67.261/1 et 67.372/1 du Conseil d'État, donnés, le premier, le 23 avril 2020 et, le second, le, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, respectivement, 3^o et 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

Article 1^{er}

6. Sous réserve des observations formulées au point 3 du présent avis à propos du fondement juridique et de la conformité avec le droit de l'Union européenne de certains des arrêtés ministériels à confirmer, les auteurs du projet seraient bien avisés d'adapter, dans un souci de sécurité juridique, la formulation de l'article 1^{er} du projet de manière à ce qu'il apparaisse sans aucune équivoque que ce n'est pas uniquement la version modifiée des arrêtés ministériels concernés qui est confirmée, mais également le texte original de ces arrêtés ainsi que chacun des textes modificatifs subséquents. À cet effet, la formulation, par exemple, de l'article 1^{er}, 3^o, du projet, peut être adaptée comme suit :

¹² L'« autorégulation » visée a été définie au cours des travaux préparatoires de la loi ultérieure du 15 décembre 2013 comme un ensemble de « règles que l'autorité fédérale se donne à elle-même, en plus de celles qui font déjà partie de la troisième catégorie. Il s'agit des dispositions créant et organisant les services publics, de délégations de compétences, des lois et techniques budgétaires, des règles d'organisation de la consultation officielle, des dispositions relatives aux statuts, etc. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2922/001, pp. 14-15).

« l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures particulières dans le cadre [de] la pandémie de SRAS-CoV-2 basées sur le livre XVIII du Code de droit économique et sa modification par les arrêtés ministériels des 27 mars 2020, 7 avril 2020 et 2 mai 2020 ¹³ ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME

¹³ Il convient également de faire mention de l'arrêté ministériel modificatif du 2 mai 2020 dans le quatrième alinéa du préambule du projet.