



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.771/1
van 15 februari 2023

avis 72.771/1
du 15 février 2023

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
21 november 2017 betreffende
de verkoop van pakketreizen,
gekoppelde reisarrangementen
en reisdiensten'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
21 novembre 2017 relative à la
vente de voyages à forfait, de
prestations de voyages liées et
de services de voyage'

Op 19 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 21 november 2017 betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, 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 15 februari 2023.

*

Le 19 décembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 21 novembre 2017 relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyages liées et de services de voyage’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 9 février 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

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 15 février 2023.

*

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 in hoofdzaak tot het wijzigen van de wet van 21 november 2017 ‘betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten’ (hierna: “de wet”).

De huidige artikelen 54 tot 60 van de wet leggen organisatoren en doorverkopers de verplichting op om een zekerheid te stellen voor de terugbetaling van alle reeds door of namens reizigers betaalde bedragen voor zover de desbetreffende diensten als gevolg van hun insolventie niet worden verricht. In de artikelen 65 en 72 van de wet worden gelijkaardige verplichtingen tot zekerheidstelling opgelegd inzake gekoppelde reisarrangementen en de verkoop van reisdiensten.²

Artikel 2 van het voorontwerp beoogt artikel 60 van de wet te vervangen en bepaalt dat de in de betrokken afdeling bedoelde zekerheid³ wordt verstrekt via een verzekeringsovereenkomst en machtigt de Koning om de voorwaarden te bepalen waaraan die overeenkomst moet voldoen.

Artikel 3 van het voorontwerp strekt tot het invoegen in de wet van een nieuw artikel 60/1, dat bepaalt dat de verzekeringsondernemingen het totale bedrag van verzekeringsprestaties die zij moeten aanbieden aan reizigers uit hoofde van de betrokken afdeling per kalenderjaar kunnen beperken tot 100% van het totale incasso van premies en bijkomende kosten van het betreffende jaar, zonder acquisitiekosten en commissies. Er wordt voorzien in een tussenkomst van de Belgische Staat als deze maximumgrens wordt overschreden en er wordt een bijdrageverplichting opgelegd aan verzekeringsondernemingen. Tevens wordt bepaald dat een verslag moet worden opgesteld over de evolutie van de markt van insolventieverzekeringen en de mogelijkheden tot herverzekering. Voorts wordt de Koning ertoe gemachtigd om bepaalde percentages die worden vermeld in de ontworpen bepaling aan te passen en worden verzekeringsondernemingen ertoe verplicht om reizigers de verzekeringsprestaties aan te bieden “uit hoofde van deze afdeling met naleving van de wettelijke en contractuele voorwaarden”. Er

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

² Wat de gekoppelde reisarrangementen betreft, geldt deze verplichting voor professionelen die gekoppelde reisarrangementen faciliteren (artikel 65 van de wet). Wat de verkoop van reisdiensten betreft, geldt die verplichting voor de organisator of de doorverkoper die als tussenpersoon afzonderlijke reisdiensten verkoopt (artikel 72 van de wet).

³ Bedoeld wordt afdeling 1 “Principes” van hoofdstuk 5 “Bescherming bij insolventie” van titel 3 “Pakketreisovereenkomsten” van de wet.

wordt ook voorzien in een subrogatierecht van de verzekeringsondernemingen ten aanzien van de Belgische Staat.

In artikel 5 van het voorontwerp worden een aantal beginselen vastgelegd op het vlak van de inhoud van de verzekeringsovereenkomsten wat betreft reisdiensten (ontworpen artikel 72 van de wet), terwijl de Koning in artikel 6 van het voorontwerp wordt opgedragen de voorwaarden te bepalen waaraan de verzekeringsovereenkomst bedoeld in artikel 60 van de wet moet voldoen (ontworpen artikel 74 van de wet). Artikel 7 van het voorontwerp strekt tot het aanpassen van de verwijzing naar het ontworpen artikel 60/1 in artikel 79, tweede lid, van de wet.

Artikel 4 van het voorontwerp voorziet in de oprichting van een organiek fonds voor de tussenkomst van de Staat in het kader van de insolventieverzekering van organisatoren en doorverkopers (ontworpen artikel 60/2 van de wet). Artikel 8 van het voorontwerp vult daartoe de tabel aan die is gevoegd bij de organieke wet van 27 december 1990 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’.

Het is de bedoeling om aan de ontworpen wet uitwerking te geven met ingang van 1 januari 2023. Tevens wordt een overgangsregeling uitgewerkt met betrekking tot de toepassing van het ontworpen artikel 60/1 van de wet (artikel 9 van het voorontwerp).

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel 28, lid 4, van 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’ delen lidstaten de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

De gemachtigde deelde in dit verband het volgende mee:

“Deze voorgestelde wijziging werd reeds gemeld aan de Europese Commissie, directoraat-generaal Mededinging, in het kader van een notificatie procedure inzake staatssteun. Na de parlementaire aanvaarding van de wetswijziging gevolgd door noodzakelijke wijzigingen aan (of vervanging van) het Koninklijk Besluit van 29 mei 2018, zullen de finale teksten nog eens meegedeeld worden aan het Directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken van de Europese Commissie die bevoegd is voor Richtlijn (EU) 2015/2302.”

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat de betrokken mededeling aan de Europese Commissie zal gebeuren eenmaal de ontworpen wet zal zijn tot stand gekomen en het door hem vermelde koninklijk besluit van 29 mei 2018 zal zijn vervangen of gewijzigd.⁴ Indien dergelijke mededeling effectief gebeurt, kan geacht worden te zijn voldaan aan het bepaalde in artikel 28, lid 4, van richtlijn (EU) 2015/2302.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORAFGAANDE OPMERKING

4. Artikel 17 van de voornoemde richtlijn (EU) 2015/2302 legt een aantal beginselen vast inzake de bescherming bij insolventie van organisatoren⁵. Gevraagd of de ontworpen regeling beschouwd kan worden als een omzetting of een toepassing van de beginselen vermeld in artikel 17 van de richtlijn, antwoordde de gemachtigde:

“In artikel 17 van Richtlijn (EU) 2015/2302 worden bepaalde basisprincipes opgelegd waaraan een systeem inzake insolventiebescherming moet voldoen. Voor het overige zijn de EU-lidstaten volkomen vrij over hoe ze dit verder organiseren (bankgarantie, fonds, verzekering, ...). Dit wordt ook duidelijk zo gesteld in de bij dit artikel horende overwegingen (39-44) die verder nog enkele richtlijnen geven hoe men dit nationaal kan invullen.

In België werd, reeds onder de vorige Richtlijn 90/314/EEG, gekozen voor een verzekeringssysteem. Echter stuitte dit systeem door de enorme impact van de Covid-19 pandemie, op bepaalde beperkingen. Een aanpassing van dit systeem, om ook heel uitzonderlijke omstandigheden het hoofd te kunnen bieden, drong zich op en dat is wat met de voorgestelde wijzigingen bewerkstelligd wordt.

Dus de ontworpen regeling inzake insolventieverzekering vormt inderdaad de toepassing van art. 17 van Richtlijn (EU) 2015/2302. De voorgestelde wijziging ervan in nasleep van de Covid-19 pandemie, dient om het werkbaar te houden en ervoor te zorgen dat die verzekering nog wordt aangeboden door verzekeraars. (...)”

De ontworpen regeling mag dan wel geen daadwerkelijke omzetting van artikel 17 van richtlijn (EU) 2015/2302 uitmaken ermee rekening houdend dat er geen concrete bepalingen in nationaal recht worden omgezet, zij kan wel beschouwd worden als een regeling van intern recht die onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt. Het verdient dan ook aanbeveling om in de memorie van toelichting bij het voorontwerp de verhouding tussen de ontworpen regeling en richtlijn (EU) 2015/2302 nader te duiden.

⁴ Het betreft het koninklijk besluit van 29 mei 2018 ‘betreffende de bescherming tegen insolventie bij de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten’.

⁵ Als “organisator” wordt omschreven “een handelaar die pakketreizen samenstelt en deze rechtstreeks dan wel via of samen met een andere handelaar verkoopt of te koop aanbiedt, of de handelaar die de gegevens van de reiziger aan een andere handelaar overdraagt overeenkomstig punt 2, onder b), v)[, van de richtlijn]” (artikel 3, 8), van richtlijn (EU) 2015/2302).

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGENArtikel 3

5. In het ontworpen artikel 60/1, § 3, derde lid, van de wet, wordt de Koning opgedragen om de modaliteiten (lees: “nadere regels”) en voorwaarden van de betrokken bijdrage te bepalen. De gemachtigde lichtte deze bepaling toe als volgt:

“[H]et is niet de bedoeling om aan de Koning de bevoegdheid te geven om te bepalen welke verzekeringsondernemingen aan de bijdrageplicht onderworpen zullen worden.

Uit de samenlezing van de ontworpen artikelen 60, 60/1, §1 en 60/1, §2, eerste lid en §3, eerste lid volgt dat de verzekeringsondernemingen die cumulatief voldoen aan de volgende 3 voorwaarden aan de bijdrageplicht onderworpen zullen zijn:

1. een vergunning of een toelating hebben overeenkomstig de wet van 13 maart 2016 op het statuut van en het toezicht op de verzekerings- of herverzekeringsondernemingen om de zekerheid te bieden bedoeld in de artikelen 54, 65 en 72 van de wet van 21 november 2017; én
2. daadwerkelijk de verzekeringsovereenkomst bedoeld in het ontworpen artikel 60 aanbieden en dus ertoe gebonden zijn om de verzekeringsprestaties bedoeld in de [wet van] 21 november 2017 en haar uitvoeringsbesluit aan te bieden; én
3. premies innen voor de verzekeringsovereenkomst bedoeld in het ontworpen artikel 60. De ‘premies en bijkomende kosten’ waarnaar het ontworpen artikel 60/1 verwijst, zijn de dus (enkel) premies en bijkomende kosten verbonden aan de verzekeringsovereenkomst bedoeld in het ontworpen artikel 60. De jaarlijkse anticiperende bijdrage heeft dus geen betrekking op andere soorten verzekeringsovereenkomsten die de verzekeringsonderneming eventueel aanbiedt.

De bevoegdheid die aan de Koning wordt gegeven in het ontworpen artikel 60/1, §2, derde lid en § 3, derde lid, heeft betrekking op de wijze waarop deze bijdrage concreet geïnd zal worden (Via welke administratie? Op welke datum? In hoeveel schijven? ...).”

Dat “premies en bijkomende kosten”, waarnaar het ontworpen artikel 60/1 van de wet verwijst, enkel premies en bijkomende kosten betreffen die zijn verbonden aan de verzekeringsovereenkomst bedoeld in het ontworpen artikel 60 van de wet, zou duidelijker moeten blijken uit de tekst van het voorontwerp. Tevens verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting de bevoegdheid die in het ontworpen artikel 60/1, § 2, derde lid, en § 3, derde lid, van de wet, aan de Koning wordt opgedragen, nader te duiden in het licht van de door de gemachtigde verstrekte uitleg.

6. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 60/1, § 2, eerste lid, van de wet, moeten de woorden “haar maximumgrens bedoeld in paragraaf 1, eerste lid,” worden vervangen door de woorden “haar maximumgrens bedoeld in paragraaf 1,”.

7. In het ontworpen artikel 60/1, § 4, tweede lid, van de wet, dient het woord “afschaffing” (“suppression”) te worden vervangen door het woord “opheffing” (“abrogation”). Tevens zou de draagwijdte van het begrip “de maatregel” moeten worden verduidelijkt. Nu kan men zich immers afvragen of ermee wordt bedoeld op het ontworpen artikel 60/1 van de wet in zijn geheel, dan wel slechts op bepaalde onderdelen ervan.

Artikelen 4 en 8

8. De gemachtigde heeft er in verband met het met artikel 4 van het voorontwerp samenhangende artikel 8 van het voorontwerp op gewezen dat “[p]rofessioneel” (...) een koepelterm [is] en (...) alle ondernemingen [omvat] die onder de wet van 22 november 2017 vallen, inclusief organisatoren, doorverkopers, professionelen die gekoppelde reisarrangementen faciliteren, tussenpersonen ...” en dat het begrip “professioneel” wordt omschreven in artikel 2, 7°, van de wet. Hij stelt daarom voor om in de ontworpen rubriek 32-25 van de tabel bij de organieke wet van 27 december 1990 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’ (artikel 8 van het voorontwerp) het begrip “professionelen in de reissector” te gebruiken in plaats van “organisatoren en doorverkopers”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of de terminologische aanpassing die hij voor artikel 8 van het voorontwerp suggereert er niet tevens moet toe leiden dat een gelijkaardige aanpassing wordt doorgevoerd in het ontworpen artikel 60/2 van de wet (artikel 4 van het voorontwerp) dat immers eveneens betrekking heeft op het nieuw op te richten fonds. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Bij de omzetting werd zoveel mogelijk rekening gehouden met de structuur van de richtlijn pakketreizen. Ook hierin worden eerst de verplichtingen van doorverkopers en organisatoren van pakketreizen toegelicht met dan op het einde de insolventiebescherming. Pas hierna wordt er over professionelen die gekoppelde reisarrangementen aanbieden, gesproken waarbij er voor wat betreft de insolventiebescherming uiteraard verwezen wordt naar de eerdere bepalingen, bij doorverkoper/organisator, die alles reeds omvatten. Het gaat dan om Hoofdstuk 5 (vallende onder Titel 3 Pakketreisovereenkomsten), waarbij alle principes rond de werking van die insolventiebescherming in afdeling 1 ervan vervat zitten. Artikel 60 van afdeling 1 dient dan ook te verwijzen naar afdeling 1 die enkel spreekt over organisatoren en doorverkopers van pakketreisovereenkomsten. In datzelfde artikel kan er moeilijk reeds gesproken worden over professionelen die gekoppelde reisarrangementen aanbieden, gezien de behandeling hiervan pas erna volgt in de wet en alles van die afdeling/dat hoofdstuk in eerste instantie hoort bij de verplichtingen van doorverkopers en organisatoren.

In de nieuw toegevoegde artikelen 60/1 en 60/2 wordt er logischerwijze dan ook enkel gewag gemaakt van organisatoren en doorverkopers van pakketreizen zoals in de rest van die afdeling. Dit doet niets af van het feit dat, net als de rest van die afdeling/dat hoofdstuk, deze artikelen ook gelden voor professionelen die gekoppelde reisarrangementen aanbieden (zie art. 65 wet van 21 november 2017 : ‘De artikelen 55 tot 64 zijn van overeenkomstige toepassing.’).

Daar waar artikel 8 van het voorontwerp van wet tot wijziging van wet van 21 november 2017 de oprichting van het bedoelde fonds specifiek regelt in een geheel andere wetgeving (organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van de begrotingsfondsen), moet dan ook verwezen worden naar alle partijen die over een insolventiebescherming dienen te beschikken en een insolventieverzekering hebben afgesloten, om correct te zijn. Hier is er namelijk geen opdeling in verplichtingen van doorverkopers/organisatoren van pakketreizen en dan professionelen die een gekoppeld reisarrangement aanbieden. Beter is om te spreken over ‘professionelen bedoeld in de wet van 21 november 2017 die een verzekeringsovereenkomst hebben afgesloten zoals bedoeld in artikel 60 van dezelfde wet’, deze formulering omvat dan zowel doorverkopers en organisatoren van pakketreizen als professionelen die gekoppelde reisarrangementen aanbieden. In die zin is ze ook beperkend gezien niet zomaar alle professionelen in de reissector gevisieerd worden, enkel diegene die verplicht worden om in een insolventiebescherming te voorzien.

(...)”.

Er kan begrip worden opgebracht voor de bedoeling van de stellers van het voorontwerp om de bestaande structuur van de wet van 21 november 2017 zoveel als mogelijk te respecteren. Aangezien het echter om een overkoepelend fonds lijkt te gaan dat niet beperkt blijft tot de in titel 3 van de wet (“Pakketreisovereenkomsten”) bedoelde organisatoren en doorverkopers, zou kunnen worden overwogen om het ontworpen artikel 60/2 op een andere plaats in de wet in te voegen. Deze bepaling zou immers beter het voorwerp uitmaken van een nieuwe titel 5/1 “Fonds voor de tussenkomst van de Staat in het kader van de insolventieverzekering van professionelen in de reissector” met daarin een nieuw artikel 74/1 dat is afgestemd op de inhoud van artikel 8 van het voorontwerp zoals de gemachtigde voorstelt om dit aan te passen.

Artikel 8

9. Om de reden vermeld onder randnummer 8 en zoals gesuggereerd door de gemachtigde vervange men in het eerste lid van de ontworpen rubriek 32-25 de woorden “organisatoren en doorverkopers” door de woorden “professionelen in de reissector”. In het tweede lid van dezelfde rubriek dienen de woorden “organisatoren en doorverkopers” dan te worden vervangen door het woord “professionelen”.

Artikel 9

10. Aan de ontworpen wet wordt terugwerkende kracht verleend. Hiermee rekening houdend dient de redactie van artikel 9, eerste lid, van het voorontwerp, te worden aangepast als volgt:

“Deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2023.”

*

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 essentiellement pour objet de modifier la loi du 21 novembre 2017 'relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage' (ci-après : « la loi »).

Les articles 54 à 60 actuels de la loi imposent aux organisateurs et détaillants l'obligation de fournir une garantie pour le remboursement de tous les paiements déjà effectués par les voyageurs ou en leur nom dans la mesure où les services concernés ne sont pas exécutés en raison de leur insolvabilité. Les articles 65 et 72 de la loi imposent des obligations de garantie similaires en ce qui concerne les prestations de voyages liées et la vente de services de voyage ².

L'article 2 de l'avant-projet entend remplacer l'article 60 de la loi, dispose que la garantie visée dans la section concernée ³ est fournie par un contrat d'assurance et habilite le Roi à déterminer les conditions auxquelles ce contrat doit répondre.

L'article 3 de l'avant-projet a pour objet d'insérer dans la loi un nouvel article 60/1, qui dispose que les entreprises d'assurance peuvent limiter, par année civile, le montant total des prestations d'assurance qu'elles sont tenues de fournir aux voyageurs en vertu de la section concernée à 100% de la totalité des primes et accessoires encaissés pour l'année concernée, hors frais d'acquisition et commissions. Une intervention de l'État belge est prévue en cas de dépassement de ce plafond et une obligation de contribution est imposée aux entreprises d'assurance. Il prévoit en outre qu'un rapport doit être établi concernant l'évolution du marché des assurances insolvabilité et les possibilités de réassurance. Par ailleurs, il habilite le Roi à adapter certains pourcentages mentionnés dans la disposition en projet et les entreprises d'assurance sont obligées de fournir aux voyageurs les prestations d'assurance « prévues par la présente section, dans le respect des conditions légales et contractuelles ». Il instaure également un droit subrogatoire des entreprises d'assurance à l'encontre de l'État belge.

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

² En ce qui concerne les prestations de voyage liées, cette obligation s'applique aux professionnels facilitant les prestations de voyage liées (article 65 de la loi). En ce qui concerne la vente de services de voyage, cette obligation s'applique à l'organisateur ou au détaillant qui vend séparément en tant qu'intermédiaire des services de voyage (article 72 de la loi).

³ Est visée la section 1^{re} « Principes » du chapitre 5 « Protection contre l'insolvabilité » du titre 3 « Contrats de voyage à forfait » de la loi.

L'article 5 de l'avant-projet établit un certain nombre de principes au niveau du contenu des contrats d'assurance en ce qui concerne les services de voyage (article 72 en projet de la loi), tandis que l'article 6 de l'avant-projet confie au Roi le soin de déterminer les conditions auxquelles doit répondre le contrat d'assurance visé à l'article 60 de la loi (article 74, en projet, de la loi). L'article 7 de l'avant-projet a pour objet d'adapter la référence à l'article 60/1, en projet, dans l'article 79, alinéa 2, de la loi.

L'article 4 de l'avant-projet prévoit la création d'un fonds organique pour l'intervention de l'État dans le cadre de l'assurance insolvabilité des organisateurs et des détaillants (article 60/2, en projet, de la loi). L'article 8 de l'avant-projet complète à cet effet le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires'.

L'intention est de donner effet à la loi en projet le 1^{er} janvier 2023. Par ailleurs, l'avant-projet prévoit un régime transitoire concernant l'application de l'article 60/1, en projet, de la loi (article 9 de l'avant-projet).

FORMALITÉS

3. Conformément à l'article 28, paragraphe 4, de 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', les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Deze voorgestelde wijziging werd reeds gemeld aan de Europese Commissie, directoraat-generaal Mededinging, in het kader van een notificatie procedure inzake staatssteun. Na de parlementaire aanvaarding van de wetswijziging gevolgd door noodzakelijke wijzigingen aan (of vervanging van) het Koninklijk Besluit van 29 mei 2018, zullen de finale teksten nog eens meegedeeld worden aan het Directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken van de Europese Commissie die bevoegd is voor Richtlijn (EU) 2015/2302 ».

Il se déduit des explications fournies par le délégué qu'il sera procédé à la communication concernée à la Commission européenne dès qu'aura été adoptée la loi en projet et qu'aura été remplacé ou modifié l'arrêté royal du 29 mai 2018 dont il fait état⁴. Si une telle communication est effectivement effectuée, l'article 28, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/2302 pourra être réputé avoir été respecté.

⁴ Il s'agit de l'arrêté royal du 29 mai 2018 'relatif à la protection contre l'insolvabilité lors de la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage'.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION PRÉALABLE

4. L'article 17 de la directive précitée (UE) 2015/2302 établit un certain nombre de principes relatifs à la protection en cas d'insolvabilité des organisateurs⁵. À la question de savoir si la réglementation en projet peut être considérée comme une transposition ou une application des principes dont fait mention l'article 17 de la directive, le délégué a répondu :

« In artikel 17 van Richtlijn (EU) 2015/2302 worden bepaalde basisprincipes opgelegd waaraan een systeem inzake insolventiebescherming moet voldoen. Voor het overige zijn de EU-lidstaten volkomen vrij over hoe ze dit verder organiseren (bankgarantie, fonds, verzekering, ...). Dit wordt ook duidelijk zo gesteld in de bij dit artikel horende overwegingen (39-44) die verder nog enkele richtlijnen geven hoe men dit nationaal kan invullen.

In België werd, reeds onder de vorige Richtlijn 90/314/EEG, gekozen voor een verzekeringssysteem. Echter stuitte dit systeem door de enorme impact van de Covid-19 pandemie, op bepaalde beperkingen. Een aanpassing van dit systeem, om ook heel uitzonderlijke omstandigheden het hoofd te kunnen bieden, drong zich op en dat is wat met de voorgestelde wijzigingen bewerkstelligd wordt.

Dus de ontworpen regeling inzake insolventieverzekering vormt inderdaad de toepassing van art. 17 van Richtlijn (EU) 2015/2302. De voorgestelde wijziging ervan in nasleep van de Covid-19 pandemie, dient om het werkbaar te houden en ervoor te zorgen dat die verzekering nog wordt aangeboden door verzekeraars. (...) »

Bien que la réglementation en projet ne puisse constituer une transposition effective de l'article 17 de la directive (UE) 2015/2302 du fait qu'aucune disposition concrète n'est transposée en droit interne, elle peut néanmoins être considérée comme une réglementation de droit interne relevant du champ d'application de la directive. Il est donc recommandé de clarifier l'articulation de la réglementation en projet et de la directive (UE) 2015/2302 dans l'exposé des motifs de l'avant-projet.

OBSERVATIONS PAR ARTICLE

Article 3

5. L'article 60/1, § 3, alinéa 3, en projet, de la loi, confie au Roi le soin de déterminer les modalités et les conditions de la contribution concernée. Le délégué a précisé cette disposition comme suit :

« [H]et is niet de bedoeling om aan de Koning de bevoegdheid te geven om te bepalen welke verzekeringsondernemingen aan de bijdrageplicht onderworpen zullen worden.

⁵ L'« organisateur » est défini comme « un professionnel qui élabore des forfaits et les vend ou les offre à la vente, directement ou par l'intermédiaire d'un autre professionnel ou encore conjointement avec un autre professionnel, ou un professionnel qui transmet les données du voyageur à un autre professionnel conformément au point 2) b) v) [de la directive] » (article 3, 8), de la directive (UE) 2015/2302).

Uit de samenlezing van de ontworpen artikelen 60, 60/1, §1 en 60/1, §2, eerste lid en §3, eerste lid volgt dat de verzekeringsondernemingen die cumulatief voldoen aan de volgende 3 voorwaarden aan de bijdrageplicht onderworpen zullen zijn:

4. een vergunning of een toelating hebben overeenkomstig de wet van 13 maart 2016 op het statuut van en het toezicht op de verzekerings- of herverzekeringsondernemingen om de zekerheid te bieden bedoeld in de artikelen 54, 65 en 72 van de wet van 21 november 2017; én
5. daadwerkelijk de verzekeringsovereenkomst bedoeld in het ontworpen artikel 60 aanbieden en dus ertoe gebonden zijn om de verzekeringsprestaties bedoeld in de [wet van] 21 november 2017 en haar uitvoeringsbesluit aan te bieden; én
6. premies innen voor de verzekeringsovereenkomst bedoeld in het ontworpen artikel 60. De 'premies en bijkomende kosten' waarnaar het ontworpen artikel 60/1 verwijst, zijn de dus (enkel) premies en bijkomende kosten verbonden aan de verzekeringsovereenkomst bedoeld in het ontworpen artikel 60. De jaarlijkse anticiperende bijdrage heeft dus geen betrekking op andere soorten verzekeringsovereenkomsten die de verzekeringsonderneming eventueel aanbiedt.

De bevoegdheid die aan de Koning wordt gegeven in het ontworpen artikel 60/1, §2, derde lid en § 3, derde lid, heeft betrekking op de wijze waarop deze bijdrage concreet geïnd zal worden (Via welke administratie? Op welke datum? In hoeveel schijven? ...) ».

Le fait que les « primes et accessoires » auxquels renvoie l'article 60/1, en projet, de la loi, concernent uniquement les primes et accessoires liés au contrat d'assurance visé dans l'article 60 en projet de la loi, devrait ressortir plus clairement du texte de l'avant-projet. Il est en outre recommandé que l'exposé des motifs précise davantage le pouvoir conféré au Roi à l'article 60/1, § 2, alinéa 3, et § 3, alinéa 3, en projet, de la loi, au regard des explications fournies par le délégué.

6. Dans la phrase liminaire de l'article 60/1, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi, on remplacera les mots « son plafond d'intervention visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, » par les mots « son plafond d'intervention visé au paragraphe 1^{er}, ».

7. À l'article 60/1, § 4, alinéa 2, en projet, de la loi, on remplacera le mot « suppression » (« afschaffing ») par le mot « abrogation » (« opheffing »). En outre, la portée de la notion de « mesure » devrait être précisée. En effet, dans l'état actuel, on peut se demander si l'on vise l'article 60/1, en projet, de la loi dans son ensemble, ou seulement de certaines parties de celui-ci.

Articles 4 et 8

8. Concernant l'article 8 de l'avant-projet qui est lié à l'article 4 de l'avant-projet, le délégué a indiqué que le terme « professionnel » « (...) een koepelterm [is] en (...) alle ondernemingen [omvat] die onder de wet van 22 november 2017 vallen, inclusief organisatoren, doorverkopers, professionelen die gekoppelde reisarrangementen faciliteren, tussenpersonen ... » et que cette notion est définie à l'article 2, 7^o, de la loi. C'est la raison pour laquelle il propose

d'employer, dans la rubrique 32-25, en projet, du tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires' (article 8 de l'avant-projet), la notion de « professionnels du secteur du voyage » au lieu de « organisateurs et détaillants ».

Il a été demandé au délégué si l'adaptation terminologique qu'il suggère pour l'article 8 de l'avant-projet ne doit pas également entraîner une adaptation similaire de l'article 60/2, en projet, de la loi (article 4 de l'avant-projet) qui concerne en effet lui aussi le nouveau fonds à créer. Le délégué a répondu à ces questions en ces termes :

« Bij de omzetting werd zoveel mogelijk rekening gehouden met de structuur van de richtlijn pakketreizen. Ook hierin worden eerst de verplichtingen van doorverkopers en organisatoren van pakketreizen toegelicht met dan op het einde de insolventiebescherming. Pas hierna wordt er over professionelen die gekoppelde reisarrangementen aanbieden, gesproken waarbij er voor wat betreft de insolventiebescherming uiteraard verwezen wordt naar de eerdere bepalingen, bij doorverkoper/organisator, die alles reeds omvatten. Het gaat dan om Hoofdstuk 5 (vallende onder Titel 3 Pakketreisovereenkomsten), waarbij alle principes rond de werking van die insolventiebescherming in afdeling 1 ervan vervat zitten. Artikel 60 van afdeling 1 dient dan ook te verwijzen naar afdeling 1 die enkel spreekt over organisatoren en doorverkopers van pakketreisovereenkomsten. In datzelfde artikel kan er moeilijk reeds gesproken worden over professionelen die gekoppelde reisarrangementen aanbieden, gezien de behandeling hiervan pas erna volgt in de wet en alles van die afdeling/dat hoofdstuk in eerste instantie hoort bij de verplichtingen van doorverkopers en organisatoren.

In de nieuw toegevoegde artikelen 60/1 en 60/2 wordt er logischerwijze dan ook enkel gewag gemaakt van organisatoren en doorverkopers van pakketreizen zoals in de rest van die afdeling. Dit doet niets af van het feit dat, net als de rest van die afdeling/dat hoofdstuk, deze artikelen ook gelden voor professionelen die gekoppelde reisarrangementen aanbieden (zie art. 65 wet van 21 november 2017 : 'De artikelen 55 tot 64 zijn van overeenkomstige toepassing.').

Daar waar artikel 8 van het voorontwerp van wet tot wijziging van wet van 21 november 2017 de oprichting van het bedoelde fonds specifiek regelt in een geheel andere wetgeving (organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van de begrotingsfondsen), moet dan ook verwezen worden naar alle partijen die over een insolventiebescherming dienen te beschikken en een insolventieverzekering hebben afgesloten, om correct te zijn. Hier is er namelijk geen opdeling in verplichtingen van doorverkopers/organisatoren van pakketreizen en dan professionelen die een gekoppeld reisarrangement aanbieden. Beter is om te spreken over 'professionelen bedoeld in de wet van 21 november 2017 die een verzekeringsovereenkomst hebben afgesloten zoals bedoeld in artikel 60 van dezelfde wet', deze formulering omvat dan zowel doorverkopers en organisatoren van pakketreizen als professionelen die gekoppelde reisarrangementen aanbieden. In die zin is ze ook beperkend gezien niet zomaar alle professionelen in de reissector gevisieerd worden, enkel diegene die verplicht worden om in een insolventiebescherming te voorzien.

(...) ».

On peut comprendre la volonté des auteurs de l'avant-projet de respecter le plus possible la structure existante de la loi du 21 novembre 2017. Toutefois, comme il semble s'agir d'un fonds global qui ne se limite pas aux organisateurs et détaillants visés au titre 3 de la loi (« Contrats de voyage à forfait »), on pourrait envisager d'insérer l'article 60/2, en projet, à un autre endroit de la loi. En effet, il serait préférable que cette disposition fasse l'objet d'un nouveau

titre 5/1 « Fonds pour l'intervention de l'État dans le cadre de l'assurance insolvabilité des professionnels du secteur du voyage » contenant un nouvel article 74/1 aligné sur le contenu de l'article 8 de l'avant-projet tel que le délégué propose de l'adapter.

Article 8

9. Pour le motif indiqué au point 8 et comme le suggère le délégué, on remplacera à l'alinéa 1^{er} de la rubrique 32-25, en projet, les mots « organisateurs et des détaillants » par les mots « professionnels du secteur du voyage ». À l'alinéa 2 de cette même rubrique, on remplacera alors les mots « organisateurs et les détaillants » par le mot « professionnels ».

Article 9

10. La loi en projet est appelée à rétroagir. Compte tenu de ce qui précède, on adaptera la rédaction de l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, comme suit :

« La présente loi produit ses effets le 1^{er} janvier 2023 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME