CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12 juillet 2013
(OR. en)

12259/13

CONSOM 141
MI 637
TOUR 4

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Destinataire:	Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2013) 513 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS POUR FAIRE ENTRER DANS L'ÈRE NUMÉRIQUE LA LÉGISLATION DE L'UNION SUR LES VOYAGES À FORFAIT

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2013) 513 final.

p.j.: COM(2013) 513 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.7.2013
COM(2013) 513 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

POUR FAIRE ENTRER DANS L'ÈRE NUMÉRIQUE LA LÉGISLATION DE L'UNION SUR LES VOYAGES À FORFAIT

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

POUR FAIRE ENTRER DANS L'ÈRE NUMÉRIQUE LA LÉGISLATION DE L'UNION SUR LES VOYAGES À FORFAIT

1. LES VOYAGES À FORFAIT DANS L'UNION AU XXIE SIÈCLE

Avec près de 1,8 million d'entreprises, essentiellement des PME, qui emploient 5,2 % du nombre total de travailleurs, le tourisme constitue un secteur économique important et une source de croissance dans l'Union européenne. Les voyages, le tourisme et les secteurs qui y sont liés représentent près de 10 % du PIB de l'UE[1].

L'Union européenne est la première destination touristique au monde, avec 400 millions d'arrivées de touristes internationaux en 2012[2]. Les Européens ont effectué plus d'un milliard de voyages touristiques en 2011[3], dont près de 80 % dans l'Union européenne[4]. Malgré la récente crise économique, les arrivées de touristes internationaux dans l'Union ont continué de progresser (de plus de 7 %) entre 2010 et 2012, de même que le nombre de voyages touristiques réalisés par les Européens. Le tourisme apparaît ainsi comme l'un des secteurs les plus résilients de l'économie européenne.

Pour que les voyageurs ne doutent pas de la grande qualité des services de voyage vendus partout sur le marché de l'Union, le droit de l'UE protège leurs droits, notamment en matière de vacances à forfait.

Mais le marché du voyage s'est profondément modifié, notamment avec l'essor de l'internet, depuis l'adoption de la directive sur les voyages à forfait[5] il y a vingt ans. La Commission se doit de répondre aux nombreux appels lancés par les professionnels du secteur, les consommateurs et les législateurs, qui lui demandent d'actualiser la directive et de l'adapter à l'ère numérique.

Réviser la directive contribuera, conformément à l'objectif de la stratégie touristique de l'UE[6], à renforcer le tourisme européen en adaptant les règles existantes aux nouveaux comportements des consommateurs, ainsi que l'annonçait l'agenda du consommateur européen[7] et que l'a réaffirmé le deuxième rapport sur la citoyenneté de l'Union[8].

---

1 Communication de la Commission «L'Europe, première destination touristique au monde - un nouveau cadre politique pour le tourisme européen», COM (2010) 352 final du 30.6.2010.

2 Organisation mondiale du tourisme (OMT), World Tourism Barometer (en anglais), janvier 2013.

3 Statistics in focus 28/2012, Tourism in Europe, Results for 2011.

4 Communiqué de presse Eurostat, 139/2011.

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

6 COM(2010) 352 final du 30.6.2010.

7 Un agenda du consommateur européen - Favoriser la confiance et la croissance, COM(2012) 225 final du 22.5.2012.

8 Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union — Citoyens de l'Union: vos droits, votre avenir, COM(2013) 269 final, du 8.5.2013.

L'intégration de nouvelles combinaisons de services de voyage aura une incidence sur 50 % du marché environ et devrait accroître la confiance et la satisfaction des voyageurs.

2. LE CADRE ÉLARGI DES DROITS CONFÉRÉS PAR L'UNION AUX VACANCIERS

Les consommateurs qui achètent des services de voyage individuels sont protégés par un large éventail de dispositions européennes et nationales, qu'ils effectuent leur réservation par l'intermédiaire d'une agence de voyages locale, sur l'internet ou par téléphone.

Les règles de l'Union visent à garantir, puisque le consommateur est la partie contractante la plus vulnérable, surtout en voyage, qu'il jouisse d'un ensemble général de droits qui limitent les problèmes et garantissent des prestations acceptables dans toute l'Union.

Lorsqu'il achète des vacances à forfait, il bénéficie donc d'une protection supplémentaire.

- **Les droits généraux du consommateur avant, pendant et après l'achat d'un voyage**

Les services de voyage et de tourisme (tels que l'hébergement et la location de voiture) sont régis par le droit général de la consommation de l'Union[9], de sorte que les consommateurs organisant leur voyage sont protégés contre les pratiques déloyales dans toute l'UE.

Les professionnels sont tenus d'afficher le prix total du produit, incluant, par exemple, les frais locaux, les taxes et les frais de dossier. La publicité ne doit pas être trompeuse ni inciter les consommateurs, par des manœuvres frauduleuses, à acheter un produit qu'ils n'auraient pas acheté autrement. Par exemple, sur les sites web publiant des prix et des avis de consommateurs, les professionnels ne peuvent se faire passer pour des consommateurs ni communiquer des informations factuellement inexactes[10].

Lorsqu'ils vendent en ligne des services de voyage, les vendeurs doivent donner des informations détaillées, notamment leurs coordonnées et une description du produit. Ils ne peuvent utiliser des cases pré-cochées pour inciter les consommateurs à acheter des services supplémentaires[11]. En outre, les contrats relatifs aux services de voyage ne doivent pas contenir de clauses déloyales. Par exemple, le vendeur ne peut imposer des clauses que le consommateur n'a pas véritablement eu l'occasion de lire avant de signer le contrat.

En général, si un professionnel établi dans un autre État membre se constitue une clientèle (par exemple, en ligne) dans l'État membre où ils vivent, les consommateurs européens sont protégés par le droit de la consommation de leur pays et ils peuvent poursuivre le professionnel, et peuvent être uniquement poursuivis, dans leur propre pays[12].

---

9 Notamment la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 sur les pratiques commerciales déloyales et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs.

10 Voir les points 18 et 22 de l'annexe I à la directive sur les pratiques commerciales déloyales.

11 À partir de juin 2014, lorsque la directive 2011/83/UE s'appliquera dans toute l'Union.

12 Voir, pour le droit applicable, l'article 6 du règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I). Pour la compétence, voir les articles 15 à 17 du règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et

***Exemple**: Jean a réservé un hôtel à Majorque par l'intermédiaire d'un site web connu publiant des avis de voyageurs. Lorsqu'il arrive à l'hôtel, il constate que sa chambre, qui donne sur une ruelle, ne correspond pas à la description donnée sur la page web, selon laquelle toutes les chambres ont un balcon avec vue sur mer. Cette publicité trompeuse est interdite par la directive sur les pratiques commerciales déloyales.*

- **Droits des passagers**

L'Union européenne est la première région du monde à disposer d'une législation complète sur les droits des passagers pour tous les modes de transport: aérien, ferroviaire, maritime, et routier par bus et en car[13].

Les droits des passagers reposent sur trois grands principes: la non-discrimination, des informations exactes et fournies en temps utile, et une assistance immédiate et proportionnée. Les passagers doivent être correctement informés de leurs droits avant le départ, ils ont droit à un remboursement ou à un réacheminement si leur voyage est interrompu et ils doivent recevoir une assistance et, dans certaines conditions, un dédommagement.

***Exemple**: En octobre, Maria a réservé un billet d'avion pour passer les vacances de Noël dans sa famille. Une semaine avant la date prévue pour son départ, elle apprend que la compagnie aérienne a annulé le vol en raison d'une vente insuffisante de billets. Comme la compagnie n'est pas en mesure de lui offrir un autre vol, elle doit lui verser un dédommagement, lequel permet à Maria d'acheter un nouveau billet auprès d'une autre compagnie aérienne.*

- **Autres droits consacrés dans la législation relative aux voyages et au tourisme**

D'autres textes législatifs plus spécifiques sont en place pour protéger les intérêts des voyageurs, tels que le règlement (CE) n° 1008/2008[14], qui impose de publier les tarifs aériens en y incluant l'ensemble des taxes et des redevances applicables, et la directive 2008/122/CE sur la multipropriété[15], qui prévoit des obligations d'information strictes et un délai de rétractation de 14 jours pour protéger les consommateurs contre les contrats déguisés.

- **Droits spécifiques conférés aux acheteurs de voyages à forfait**

Les circuits et vacances à forfait sont des combinaisons complexes de services de voyage qui comprennent généralement le transport et l'hébergement et, éventuellement, d'autres services tels que la location de voiture et des excursions.

Comme les prestataires de services sont souvent plusieurs à intervenir dans ces forfaits, un problème avec l'un d'eux peut avoir des répercussions sur les autres. Sur le lieu de vacances, le voyageur peut avoir des difficultés à s'adresser aux sous-traitants à cause du barrage de la

---

commerciale. Il existe certaine exceptions à ces règles, par exemple pour les contrats de transport s'ils ne font pas partie d'un forfait. Pour une interprétation plus détaillée de l'article 15, paragraphe 1, point c), et de l'article 15, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 44/2001 à propos du site internet d'un professionnel, voir l'arrêt de la Cour de justice de l'UE du 7 décembre 2010 dans l'affaire C-585/08, *Hotel Alpenhof*.

13 Voir les règlements sur les droits des passagers [règlements (CE) n° 2004/261, (CE) n° 1371/2007, (CE) n° 1177/2010 et (CE) n° 181/2011].

14 Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

15 Directive 2008/122/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2009 relative à la protection des consommateurs en ce qui concerne certains aspects des contrats d'utilisation de biens à temps partagé, des contrats de produits de vacances à long terme et des contrats de revente et d'échange.

langue ou de différences culturelles et, dans ce cas, il n'aura même pas de contact avec les divers prestataires.

Ces situations, de même que la dimension transfrontière de nombre de ces services, avaient conduit l'Union à adopter, en 1990, la directive sur les voyages à forfait. Celle-ci offre une protection globale qui n'est pas accordée aux personnes qui achètent des services de voyage individuels, en rendant le détaillant et/ou l'organisateur responsable de la bonne exécution de tous les services compris dans le forfait, et en imposant de rembourser et de rapatrier les acheteurs des voyages à forfait si le prestataire de services responsable tombe en faillite.

LES 10 DROITS ESSENTIELS PRÉVUS PAR LA DIRECTIVE DE 1990 SUR LES VOYAGES À FORFAIT

1. Recevoir toutes les informations nécessaires sur le séjour de vacances avant de signer le contrat.

2. N'avoir qu'une seule partie (soit le détaillant soit l'organisateur, dont le nom et l'adresse doivent toujours figurer dans le contrat) responsable de la bonne exécution de tous les services inclus dans le contrat.

3. Recevoir un numéro d'urgence ou le nom d'un point de contact par lequel on peut joindre l'organisateur ou l'agent de voyages.

4. Pouvoir céder sa réservation à une autre personne si l'on ne peut partir en vacances soi-même.

5. Le prix du voyage ne peut être modifié à moins de 20 jours avant le départ et, avant ce délai, il ne peut l'être que dans des cas très limités.

6. Pouvoir annuler le contrat et être remboursé si l'un des éléments essentiels du voyage à forfait a été modifié.

7. Si, avant le départ, le professionnel responsable du séjour de vacances annule le forfait, pouvoir obtenir le remboursement et un dédommagement, s'il y a lieu.

8. Si, après le départ, une part importante du forfait ne peut être fournie, l'organisateur doit prendre, sans supplément de prix pour le consommateur, d'autres arrangements appropriés pour permettre la continuation du forfait.

9. Droit à une aide rapide en cas de difficulté.

10. En cas de faillite du professionnel responsable, remboursement des sommes versées et, si le voyage a commencé, rapatriement.

3. LA RÉFORME DE LA DIRECTIVE SUR LES VOYAGES À FORFAIT

- En quoi la réforme est-elle nécessaire?

Comme le nombre de personnes connectées à l'internet[16] a augmenté d'année en année, le marché du voyage s'est progressivement déplacé vers ce support. En 2011, les ventes de voyages en ligne représentaient près de 35 % de l'ensemble des réservations de voyages; au cours du seul mois de mars 2013, près de 183 millions de citoyens ont consulté un site web de voyages en ligne[17].

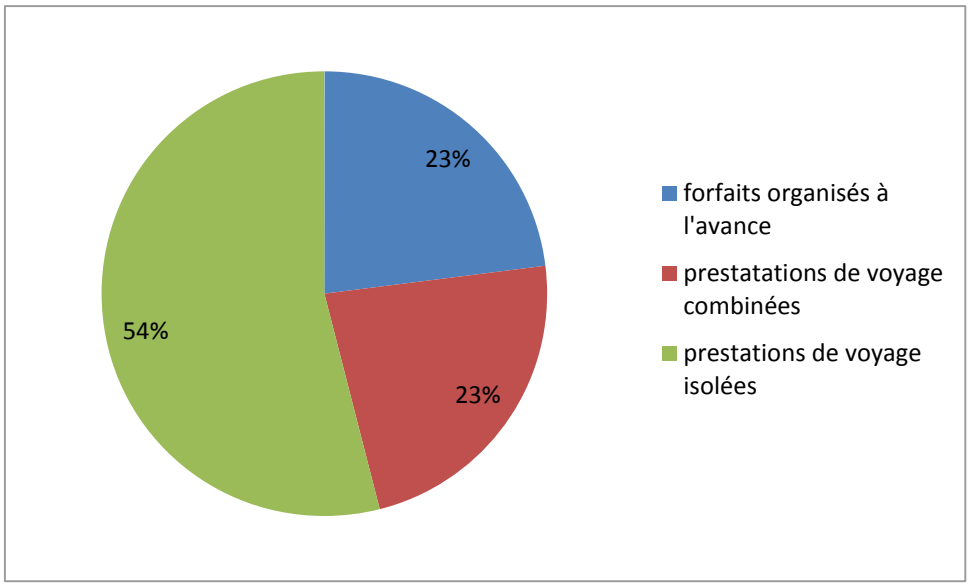
Le marché du voyage a également été transformé par la libéralisation du secteur aérien, grâce à laquelle les billets d'avion sont devenus moins chers et plus accessibles.

La directive sur les voyages à forfait avait été adoptée à une époque où les gens se rendaient dans une agence de voyages pour acheter leur séjour, généralement une formule «clé en main» qui comprenait tous les détails.

Aujourd'hui, même si 23 % des voyageurs de l'Union achètent toujours des forfaits traditionnels organisés à l'avance, de plus en plus de personnes soit achètent différentes parties de leur voyage séparément (54 % des Européens qui sont partis en vacances en 2011) soit achètent des séjours personnalisés, élaborés par un ou plusieurs professionnels entretenant des liens commerciaux, en fonction des besoins et préférences du client[18]. Si cette formule est typique des ventes en ligne, elle est également proposée dans les agences de voyages qui organisent des vacances pour leurs clients.

Ces «prestations de voyages combinées» constituent à présent 23 % du marché des voyages, soit près de 118 millions de voyages par an.

Elles comprennent des prestations de voyage qui présentent des caractéristiques que les voyageurs associent habituellement aux forfaits, ainsi que des prestations pour lesquelles un professionnel offrant des services de voyage se borne à faciliter la réservation distincte d'autres services de voyage.



16 En 2010, 65 % des citoyens de l'Union utilisaient l'internet au moins une fois par semaine (Eurostat, Data in Focus, 50/2010).

17 http://www.newmediatrendwatch.com/regional-overview/103-europe?start=2 , 'Online Travel Market'.

18 L'évolution du marché a été particulièrement frappante dans certains États membres, comme le Royaume-Uni: selon les données communiquées par un grand voyagiste britannique, 98 % des passagers des vols touristiques au départ du Royaume-Uni étaient protégés par la directive en 1997, alors qu'aujourd'hui, leur pourcentage est inférieur à 50 %.

L'apparition de ces nouvelles formes de vacances a créé des ambiguïtés car les entreprises et les consommateurs ne sont pas toujours certains d'être couverts par la législation.

Dans l'affaire Club Tour[19], la Cour de justice de l'UE a déclaré qu'une combinaison de services touristiques fournie par une agence de voyages pour répondre aux spécifications formulées par le client jusqu'au moment de la conclusion du contrat relève du champ d'application de la directive. Mais l'application de la directive et de cette jurisprudence, en particulier aux ventes en ligne, a soulevé des questions de droit complexes et abouti à des actions judiciaires dans les États membres[20].

Dans la pratique, la protection juridique accordée peut varier en fonction du professionnel qui offre les prestations à la vente, ainsi que des modalités et du lieu de l'offre, même si les composantes du voyage peuvent être identiques.

Nombre d'États membres ont réagi aux nouvelles évolutions du marché, de diverses manières. Certains disposent d'une législation visant à protéger les consommateurs qui achètent des services ressemblant aux vacances à forfait traditionnelles.[21] Par exemple, le Royaume-Uni a récemment réformé la protection contre l'insolvabilité pour l'étendre aux opérateurs économiques qui vendent des vols internationaux plus au moins un autre service de voyage (réforme appelée «Flight Plus»)[22]. De même, la Suède impose une protection contre l'insolvabilité pour les prestations de voyage consistant en des services de transport et d'hébergement séparés qui, ensemble, «s'apparentent, sur le fond, à un circuit à forfait». La législation allemande, quant à elle, prend en compte les perceptions des consommateurs pour apprécier si une combinaison particulière de services de voyage relève des règles sur les forfaits.

Dans ce nouvel environnement de marché, les règles de l'Union en vigueur ne répondent plus aux besoins des consommateurs et des entreprises. Du fait des obligations juridiques hétérogènes imposées dans les États membres concernant, par exemple, les informations précontractuelles, la responsabilité et la protection contre l'insolvabilité, les entreprises ont plus de difficulté à étendre leurs activités au-delà des frontières. Dès lors, les entreprises de voyage ne se concurrencent plus à armes égales.

Les règles différentes d'un État membre à l'autre rendent également difficile, pour les petites entreprises, la vente de leurs produits à l'étranger, ce qui réduit d'autant le choix des consommateurs. La directive génère, en outre, une paperasserie inutile parce que, par exemple, les règles relatives aux brochures imprimées sont dépassées.

Enfin, le champ d'application obsolète de la directive risque de faire perdre de l'argent aux consommateurs lorsqu'ils achètent des produits de voyage qu'ils croient protégés par la directive, alors que ce n'est pas le cas.

PRINCIPAUX PROBLÈMES LIÉS À LA DIRECTIVE EN VIGUEUR

---

19 Affaire C-400/00.

20 Notamment, devant la Cour de justice, les affaires C-400/00 (Club-Tour), C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 et C-190/94; l'affaire CAA/Travel Republic (Royaume-Uni); un arrêt du *Bundesgerichtshof* allemand, le 30 septembre 2010, dans l'affaire Xa ZR 130/08; et un arrêt de la *Eerste Kamer Hoge Raad* néerlandaise, le 11 juin 2010, dans l'affaire 08/04611, SGR/ANVR.

21 Par exemple, AT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FR, HU, UK, LT, LU, LV, PL, SE et NL — réponses à un questionnaire remis en préparation d'un atelier sur le réexamen de la directive, organisé le 5 juin 2012 à Bruxelles.

22 http://www.caa.co.uk/default.aspx?pageid=12990.

- 67 % des citoyens de l'Union croient, à tort, qu'ils sont protégés quand ils achètent ces «nouveaux forfaits».
- Les utilisateurs des «nouveaux forfaits» ont deux fois plus de probabilités de connaître des problèmes que les utilisateurs des forfaits organisés à l'avance traditionnels. De plus, en cas de problème, le coût moyen pour le consommateur est de près de 600 euros, contre moins de 200 euros pour les forfaits traditionnels.
- La perte globale pour les acheteurs de «nouveaux forfaits» dans l'Union dépasse un milliard d'euros par an.
- Les règles imprécises et divergentes en matière de responsabilité juridique nuisent tant aux consommateurs qu'aux entreprises.
- Les entreprises de toute l'Union qui vendent des produits de voyage équivalents ne se concurrencent pas à armes égales.

Les règles générales en matière de protection des consommateurs et de droits des passagers qui sont applicables aux services de voyage individuels ne conviennent pas pour les nouvelles prestations de voyage combinées. Il est donc indispensable de légiférer pour y remédier. La modernisation des dispositions de la directive et leur adaptation à l'ère de l'internet produiraient donc des avantages concrets.

- **En quoi la proposition modernise-t-elle les dispositions en vigueur?**

La proposition clarifie la directive existante et l'actualise par rapport aux évolutions survenues dans le droit et sur le marché.

Premièrement, même si elle est toujours axée sur les «forfaits», son champ d'application a été élargi et il inclut sans ambiguïté de nouvelles prestations de voyage combinées devenues courantes. Elle met également en place un régime souple pour les voyages d'affaires, qui évite la surréglementation, en excluant ceux qui sont achetés au titre d'un contrat-cadre auprès d'un professionnel spécialisé dans l'organisation des voyages d'affaires.

***Exemple**: Thomas a réservé un billet d'avion pour la Thaïlande directement sur le site web de la compagnie aérienne X. Au moment de la réservation, une offre d'hébergement dans un hôtel lui a été faite. Thomas a acheté les deux services et payé un prix tout compris sur le site de la compagnie aérienne. Entretemps, son ami James a acheté un séjour dans le même hôtel et un vol sur la même compagnie aérienne, sous la forme d'un voyage à forfait organisé à l'avance, offert par Leisure Group Y. Pendant qu'ils sont en Thaïlande, la compagnie aérienne X fait faillite et leur vol de retour est annulé. Thomas doit alors organiser lui-même son voyage pour rentrer chez lui, ce qui lui coûte 700 euros en plus du prix du ticket initial. En revanche, James est rapatrié sans frais grâce à la protection contre la faillite fournie par Leisure Group Y. Dans le cadre de la présente proposition, Thomas serait rapatrié gratuitement, exactement comme James.*

Deuxièmement, la proposition assure une **plus grande transparence du marché** en permettant à tous les voyageurs de savoir exactement si c'est un forfait ou non qui leur est offert, ce qui évite la confusion. Elle actualise, en outre, les obligations d'information, en tenant compte des évolutions survenues dans le droit européen de la consommation depuis 1990.

Troisièmement, la proposition **abroge les dispositions particulières relatives aux brochures**: avec l'internet, les informations imprimées apparaissent moins nécessaires. Les règles actuelles ont conduit les entreprises à réimprimer inutilement leurs documents publicitaires, entraînant des coûts superflus de quelque 390 millions d'euros par an. La proposition garantit néanmoins que le voyageur continuera de recevoir toutes les informations essentielles avant de signer un contrat et qu'ensuite, toute information pouvant être importante, par exemple un changement d'itinéraire, lui sera communiquée par écrit (y compris par courriel).

Quatrièmement, la proposition accorde aux voyageurs de **nouveaux droits d'annulation**. Tout en conservant leur droit actuel de céder le contrat, les consommateurs auront le droit

d'annuler ce dernier avant le départ, moyennant un dédommagement raisonnable versé à l'organisateur pour les frais exposés. En cas de catastrophe naturelle, de guerre ou d'évènement grave similaire survenant sur le lieu de destination, les consommateurs auront également le droit d'annuler le contrat sans verser de dédommagement. Les règles relatives aux **tarifs seront plus équitables et plus prévisibles**, grâce à l'instauration d'un plafond de 10 % pour les majorations de prix.

Cinquièmement, la proposition offre des **moyens de recours plus accessibles et un meilleur système de réparation** en cas de problème, en associant étroitement la législation de l'UE adoptée récemment sur le règlement extrajudiciaire et le règlement en ligne des litiges, de nouvelles règles rendant les agents de voyage responsables des erreurs de réservation, et une disposition qui donne aux voyageurs la possibilité d'adresser directement des plaintes ou des réclamations par l'intermédiaire du détaillant auprès duquel ils ont acheté leur séjour de vacances. La proposition **rationnalise**, en outre, **les règles de responsabilité contractuelle**. Les voyageurs auront toujours un seul point de contact en cas de problème pendant leur séjour de vacances mais, puisque les organisateurs seront désormais responsables de l'exécution des services qui sont inclus, davantage de professionnels seront incités à être plus vigilants lorsqu'ils choisissent leurs sous-traitants. Si un forfait est vendu via un détaillant de l'UE alors que l'organisateur est établi en dehors de l'Union, les voyageurs pourront demander réparation directement au détaillant.

Enfin, elle clarifie la disposition concernant la protection contre l'insolvabilité et oblige explicitement les États membres à reconnaître mutuellement leurs régimes nationaux de protection en la matière, au sein d'un mécanisme de coopération structuré. Cette solution tient compte d'une récente évaluation de la directive sur les services[23], qui indiquait que certains États membres n'acceptent toujours pas l'assurance obligatoirement souscrite par les voyagistes dans leur État membre d'établissement, ce qui multiplie les coûts pour ces derniers lorsqu'ils agissent dans un contexte transfrontière. Dans certains cas, tout voyageur ayant conclu, par un intermédiaire, des contrats séparés avec plusieurs prestataires de services de voyage bénéficiera, lui aussi, de la protection contre l'insolvabilité.

SunFun Travels, organisateur de voyages établi au Luxembourg, utilise des aéroports belges, français, néerlandais et allemands pour ses vols et voudrait proposer ses forfaits aux consommateurs vivant dans ces pays. Mais il a des difficultés à faire accepter par ces autres États membres son régime de protection contre l'insolvabilité souscrit au Luxembourg. SunFun Travels n'est donc pas parvenu à étendre ses activités au-delà du Luxembourg jusqu'à présent. La présente proposition lui permettrait de le faire enfin, grâce à un mécanisme de coopération renforcée entre les États membres.

CONSÉQUENCES DE LA PROPOSITION POUR LES VOYAGEURS

- Près de 120 millions de voyageurs achetant des prestations de voyage combinées seront protégés, ce qui devrait réduire les pertes pour les consommateurs de 450 millions d'euros par an environ[24].
- Lors de l'achat d'une combinaison de services de voyage, il devra être précisé au voyageur s'il s'agit d'un forfait totalement protégé ou non.
- Les voyageurs seront en mesure de mieux comprendre le type de produit qu'ils achètent et le niveau de protection dont ils bénéficieront.
- En cas de problème, les personnes ayant acheté des vacances à forfait bénéficieront d'une meilleure protection dans toute l'Union, d'une plus grande souplesse et de moyens de recours bien déterminés.

[23] Commission staff working document on the result of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism) [en anglais uniquement], SWD(2012) 147 final du 8.6.2012. Voir plus particulièrement le point 3.1.4 et l'annexe 1.

[24] Voir l'analyse d'impact accompagnant la présente proposition.

CONSÉQUENCES DE LA PROPOSITION POUR LES ENTREPRISES

- La concurrence sur le marché du voyage sera plus loyale, tout en maintenant les coûts de mise en conformité à un niveau raisonnable pour tous (8 euros environ par forfait, ce qui représente une réduction des coûts pour les vendeurs de forfaits soumis à la directive actuelle, et 3 euros environ par personne pour ceux qui vendront d'autres combinaisons assistées de services de voyage[25]).
- Pour les professionnels actuellement soumis à la directive, les coûts administratifs annuels de près de 390 millions d'euros, dus à des dispositions dépassées, seront supprimés[26].
- L'exclusion des voyages d'affaires gérés par des prestataires spécialisés du champ d'application de la directive permettra de réaliser des économies annuelles pouvant atteindre 76 millions d'euros[27]. On évitera ainsi la surréglementation tout en permettant aux microentrepreneurs, en particulier, d'être protégés s'ils le souhaitent.
- Le commerce transfrontière sera facilité grâce à des dispositions communes, applicables dans toute l'Union, en matière d'information, de responsabilité et de reconnaissance mutuelle des régimes de protection contre l'insolvabilité.

- **Une réponse proportionnée aux nouvelles évolutions du marché**

Au cours des vingt dernières années, le marché du voyage a changé, de même que le cadre réglementaire de l'Union qui lui est applicable.

La législation de l'Union compte aujourd'hui de nombreuses règles qui n'existaient pas à l'époque de l'adoption de la directive et qui offrent une sécurité aux voyageurs. Néanmoins, ces règles ne confèrent pas aux voyageurs la protection dont ils ont besoin lorsqu'ils achètent les nouveaux types de combinaison de services de voyage qui, en raison de leur complexité, peuvent avoir de multiples conséquences en cas de problème. En modernisant et en adaptant la portée de la protection, il sera possible de remédier au préjudice actuellement subi par le consommateur lorsqu'il achète ces «prestations de voyage combinées».

Même s'ils sont soumis à une concurrence croissante, les forfaits traditionnels continuent d'attirer des millions de clients dans toute l'Union, et ailleurs également. La raison d'être de règles propres aux produits de voyage combinés demeure valable, tandis que l'évolution de la manière dont les gens les réservent devrait être prise en compte dans la législation. Globalement, il est primordial que les consommateurs comprennent parfaitement ce qui leur est offert et qu'ils puissent choisir en toute confiance les prestations de voyage qui correspondent le mieux à leurs besoins particuliers.

Il est essentiel de préserver l'innovation de marché et la diversité des nouveaux modèles économiques, surtout sur l'internet, tout en garantissant une concurrence loyale et transparente entre tous les professionnels vendant des services substituables. C'est pourquoi la proposition tente de définir une solution ciblée et proportionnée destinée à résoudre les problèmes actuels tout en tenant pleinement compte de la situation particulière des PME dans leur double rôle de fournisseurs et d'utilisateurs de services de voyage.

En effet, étant donné qu'une majorité écrasante (99 %) des voyagistes et agents de voyage établis dans l'Union sont des PME (dont 92 % de microentreprises), la proposition vise à réduire le coût moyen de l'offre de forfaits traditionnels en modernisant les règles et en réduisant la paperasserie. En soumettant tous les professionnels offrant des services de voyage substituables aux mêmes règles et coûts de mise en conformité, la proposition rétablira des conditions égales, dont les PME bénéficieront encore davantage que les grands opérateurs

[25] Ibidem.
[26] Ibidem.
[27] Ibidem.

économiques. De plus, la suppression des obstacles au commerce transfrontière, grâce à des règles plus uniformes sur l'information précontractuelle et à un mécanisme ad hoc devant faciliter la reconnaissance mutuelle des régimes de protection contre l'insolvabilité, ouvrira de nouvelles perspectives aux entreprises, notamment aux PME, qui pourront ainsi étendre leurs activités vers d'autres États membres.

En même temps, la proposition laisse tous les professionnels, qu'ils exercent leur activité en ligne ou non, libres d'offrir leurs services pour organiser des séjours de vacances impliquant la combinaison de services de voyage séparés, sans endosser la responsabilité de l'exécution des différents services. Cependant, pour assurer une concurrence loyale et protéger les consommateurs, l'obligation de justifier de garanties suffisantes propres à assurer, en cas d'insolvabilité ou de faillite, le remboursement des fonds déposés et le rapatriement des voyageurs devrait également s'appliquer aux prestations de voyage assistées.

La proposition tient également compte de la situation particulière des PME dans leur rôle d'acheteurs de services de voyage, en leur accordant le même niveau de protection que celui conféré aux consommateurs individuels, sauf si elles ont choisi de conclure un contrat-cadre spécifique avec une société de gestion de voyages spécialisée.

4. CONCLUSION

La directive de 1990 sur les voyages à forfait a amélioré la qualité des services fournis dans le cadre des voyages à forfait, mais il faut actualiser ce texte pour tenir compte des nouvelles évolutions du marché.

La présente proposition de modification de la directive accroît la protection des consommateurs à un coût raisonnable pour les professionnels du secteur, tout en laissant les entreprises et les consommateurs libres de choisir ce qu'ils veulent vendre et acheter.

En réduisant la fragmentation juridique et en renforçant la reconnaissance mutuelle, la proposition supprimera les obstacles au commerce transfrontière, favorisant ainsi la concurrence entre les anciens et nouveaux acteurs du marché qui vendent des produits de voyage substituables. La transparence du marché en sera accrue, surtout sur le marché en ligne, ce qui augmentera la confiance des voyageurs et stimulera la demande tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union, tout en améliorant la sécurité juridique, la flexibilité et le choix.

En ces temps difficiles, cette série de mesures contribuera aussi à rehausser la confiance du consommateur et à donner un coup de fouet à la croissance de ce secteur clé de l'économie européenne.