

**CONSEIL DE LA CONSOMMATION**

**AVIS**

sur l'avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 18 novembre 2002 excluant certains contrats à distance de fourniture de services d'hébergement, de transports, de restauration et de loisirs, du champ d'application des articles 79 et 80 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

Bruxelles, le 30 janvier 2009

## RESUME

L'arrêté royal du 18 novembre 2002 exclut certains contrats à distance de fourniture de services d'hébergement, de transports, de restauration et de loisirs du champ d'application des obligations de la loi sur les pratiques du commerce pour ce qui est des contrats à distance. Dans l'énumération de l'arrêté royal, les contrats à distance d'organisation de voyages et d'intermédiaires de voyages ne sont toutefois pas explicitement mentionnés. L'avant-projet de modification soumis pour avis au Conseil de la Consommation vise à préciser le champ d'application de l'arrêté royal du 18 novembre 2002 en ce qui concerne ces deux contrats en les ajoutant explicitement à ceux qui bénéficient déjà de l'exclusion de l'application des articles 79 et 80 de la loi sur les pratiques du commerce.

En tout premier lieu, **le Conseil** s'accorde à dire que dans le contexte actuel, il convient de ne pas modifier l'arrêté royal du 18 novembre 2002.

Selon les **représentants des classes moyennes**, le présent avant-projet de modification de l'arrêté royal n'est pas nécessaire, mais il vise uniquement à préciser le champ d'application de l'arrêté royal du 18 novembre 2002.

**Les représentants des organisations de consommateurs** sont d'avis qu'il est plus opportun d'aborder cette problématique dans le cadre plus global des travaux d'analyse de l'avant-projet de loi de réforme de la loi du 16 février 1994. Cela permettrait davantage d'atteindre une réglementation cohérente, actualisée et équilibrée.

**Selon les représentants des classes moyennes**, l'arrêté royal du 18 novembre 2002 exclut certains contrats à distance de fourniture de services d'hébergement, de transports, de restauration et de loisirs du champ d'application des obligations de la LPCC afin de garantir un certain équilibre dans la protection légitime des fournisseurs de ces services. Dans l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire EasyCar, la Cour souligne au point 22 que les catégories de services énumérées relèvent de l'exemption sectorielle et qu'elle porte donc en général sur les services dans les secteurs énumérés.

**Les représentants des organisations de consommateurs** sont partisans d'une réglementation réaliste et praticable en matière de ventes à distance de voyages pour autant qu'il soit tenu compte de façon équilibrée des intérêts des prestataires mais aussi de ceux des voyageurs.

**Les représentants des classes moyennes** estiment que l'exclusion des contrats d'organisation de voyages et d'intermédiaires de voyages en ce qui concerne les règles relatives à la vente à distance est également indispensable *d'un point de vue économique*. Les organisateurs de voyages ne peuvent pas, en tant qu'intermédiaires, supporter le risque de renonciation aux contrats de voyages par le consommateur, vu les faibles marges et commissions actuellement en vigueur. La non-application des exceptions prévues par la directive européenne peut en outre porter préjudice de manière disproportionnée au secteur belge des voyages.

**Les représentants des organisations de consommateurs** estiment que l'adaptation de l'arrêté royal de 2002 telle que proposée aura des conséquences significatives en terme de protection des consommateurs. Cela aura pour effet d'exclure les voyages à forfait du régime de protection prévu par la directive vente à distance; ce qui ne leur semble nullement souhaitable.

Le Conseil de la Consommation saisi le 23 mai 2008 d'une demande d'avis du Ministre du Climat, de l'Energie chargé de la Consommation, sur l'avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 18 novembre 2002 excluant certains contrats à distance de fourniture de services d'hébergement, de transports, de restauration et de loisirs, du champ d'application des articles 79 et 80 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, s'est réuni en assemblée plénière le 30 janvier 2009, sous la présidence de Monsieur Robert Geurts, et a approuvé l'avis suivant.

Le Conseil de la Consommation a prié le Président de transmettre cet avis au Ministre du Climat et de l'Energie chargé de la Consommation ainsi qu'au Ministre pour l'Entreprise et la Simplification.

## **AVIS**

Le Conseil de la Consommation,

Vu la demande d'avis du 23 mai 2008 du Ministre du Climat et de l'Energie chargé de la Consommation sur l'avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 18 novembre 2002 excluant certains contrats à distance de fourniture de services d'hébergement, de transports, de restauration et de loisirs, du champ d'application des articles 79 et 80 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur ;

Vu l'avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté-royal du 18 novembre 2002 excluant certains contrats à distance de fourniture de services d'hébergement, de transports, de restauration et de loisirs, du champ d'application des articles 79 et 80 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur;

Vu la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur;

Vu l'arrêté royal du 18 novembre 2002 excluant certains contrats à distance de fourniture de services d'hébergement, de transports, de restauration et de loisirs, du champ d'application des articles 79 et 80 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur;

Vu les travaux de la Commission "Pratiques du commerce" lors de ses réunions des 20 octobre, 3 novembre et 24 novembre 2008 ;

Vu la participation aux travaux des experts suivants : Mesdames van den Broeck (CRIOC), De Boeck (ABTO); Messieurs Appels (Vlara), Cuvelier (UPAV), De Coninck (Test-Achats), Raspoet (VVR), Tuytens (FIT);

Vu le projet d'avis rédigé par Madame van den Broeck (CRIOC) et de heer Michiel Verhamme (UNIZO);

Vu l'avis du Bureau du 15 décembre 2008 ;

## **EMET L'AVIS SUIVANT:**

## **I. Introduction : Contexte**

La directive européenne 97/7/CE concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance vise à protéger largement le consommateur qui utilise des moyens de communication à distance. Cette directive a été transposée en droit belge par la loi du 25 mai 1999 modifiant la section 9 (article 77 et suivants) de la LPCC.

La LPCC énumère donc une série d'obligations, de conditions ou de restriction auxquelles les fournisseurs doivent se tenir afin de protéger le consommateur dans ce type de contrat.

En vertu de l'article 83undecies, § 1er de la LPCC, le Roi peut prescrire des dispositions particulières et notamment des exclusions du champ d'application. C'est ce qui se passe dans l'arrêté royal précité du 18 novembre 2002.

En effet, l'article 1er de cet arrêté royal du 18/11/2002 prévoit que *les contrats à distance de fourniture de services d'hébergement, de transports, de restauration et de loisirs, pour lesquels le vendeur s'engage, lors de la conclusion du contrat, à fournir ces prestations à une date déterminée ou à une période spécifiée, sont exclus du champ d'application :*

- *de l'article 79 LPC sauf si le prix du service proposé dépasse 350 euros par personne ou si l'offre en vente a lieu au cours d'un démarchage par téléphone, télécopieur ou courrier électronique, à l'initiative du vendeur, sans l'accord préalable du destinataire;*
- *de l'article 80 LPC sauf si l'offre en vente a lieu au cours d'un démarchage par téléphone, télécopieur ou courrier électronique, à l'initiative du vendeur, sans l'accord préalable du destinataire.*

## **II. Remarques générales**

**En tout premier lieu, le Conseil** s'accorde à dire **que** dans le contexte actuel, il convient de ne pas modifier l'arrêté royal du 18 novembre 2002.

**Les représentants des organisations de consommateurs** qui restent partisans d'une législation adaptée aux besoins du marché et assurant une protection efficace des consommateurs, sont d'avis qu'il est plus opportun d'aborder cette problématique précise des contrats à distance de fourniture de services d'hébergement, de transports, de restauration et de loisirs – et plus généralement celle des contrats de voyages à distance - dans le cadre plus global des travaux d'analyse de l'avant-projet de loi de réforme de la loi du 16 février 1994. En effet, par lettre du 3/11/2008 adressée au Conseil de la consommation, le Ministre du Climat, de l'Energie et chargé de la consommation, a fait part de la nécessité « de procéder à une révision et à une modernisation de la loi du 16 février 1994 sur les contrats de voyage en tenant compte de l'évolution du marché, de l'apparition de nouveaux produits touristiques, de l'évolution des habitudes de consommation et des usages commerciaux ». Il précise que « cette révision devra tenir compte des enseignements de la jurisprudence nationale et européenne dans ce domaine, des exigences du marché intérieur, de l'objectif de la protection du consommateur, sans oublier la nécessité de simplifier et d'améliorer la réglementation ». Ce faisant, le Ministre sollicite l'avis du Conseil sur un avant-projet de loi régissant le contrat de voyages tel que rédigé et présenté par le Professeur Eric Balate lors du 3<sup>ème</sup> atelier de la consommation organisé le 9/10/2008 par le Service Public Fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie. **Ces représentants** estiment que cette optique de travail est nettement préférable à l'établissement de régimes légaux particuliers via Arrêté royal. Elle permettrait davantage d'atteindre une réglementation cohérente, actualisée et équilibrée.

Selon les **représentants des classes moyennes**, le présent avant-projet de modification de l'arrêté royal n'est pas nécessaire, mais il vise uniquement à préciser le champ d'application de l'arrêté royal du 18 novembre 2002 en ce qui concerne ces deux contrats en les ajoutant explicitement à ceux qui bénéficient déjà exclusivement de l'exclusion de l'application des articles 79 en 80 susmentionnés.

### **III. Discussion**

**Les représentants des organisations de consommateurs** notent que la large majorité des Etats européens (à l'exception de l'Allemagne) ont transposé très fidèlement la directive du 20 mai 1997 sur la protection des consommateurs en matière de contrats à distance et n'ont donc pas allongé la liste des 4 exceptions prévues pour les services particuliers en matière de voyage. Tant la lecture du document de travail de la commission en réponse à la consultation sur la directive vente à distance<sup>1</sup> que celle de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux droits des consommateurs<sup>2</sup> témoignent de la volonté du législateur européen de ne pas élargir ces 4 exceptions particulières. Néanmoins, force est de constater une certaine insécurité juridique dans les différents Etats membres concernant l'application concrète de ces exceptions étant donné qu'il subsiste un certain flou concernant la portée précise des termes utilisés et de la combinaison de ces 4 services entre eux. Une telle combinaison et une telle vente directe par des fournisseurs spécialisés, est fondamentalement différente des voyages à forfait préétablis et vendus par un Tour Opérateur via une brochure de voyages (imprimée ou virtuelle).

**Ces représentants** restent partisans d'une réglementation réaliste et praticable en matière de ventes à distance de voyages pour autant que cette réglementation tienne compte de façon équilibrée des intérêts des prestataires mais aussi de ceux des voyageurs, en veillant à octroyer un délai de réflexion et à accorder une attention particulière à l'information fournie au consommateur lorsqu'il achète un voyage via internet.

**Selon les représentants des classes moyennes**, l'article 1<sup>er</sup> de la directive 97/7/CE concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance a pour but de rapprocher les dispositions qui sont d'application dans les Etats membres en matière de vente à distance. Conformément à l'article 3, alinéa 2, de la directive, les articles 4, 5, 6 et 7, alinéa 1er ne s'appliquent pas aux contrats de fourniture de services d'hébergement, de transports, de restauration, de loisirs, lorsque le fournisseur s'engage, lors de la conclusion du contrat, à fournir ces prestations à une date déterminée ou à une période spécifiée. La directive européenne a par conséquent également veillé à protéger les intérêts des fournisseurs de services dans certains secteurs d'activité en raison du fait que les exigences de la directive pourraient toucher ces fournisseurs de manière disproportionnée. En particulier lorsqu'un service est réservé et que cette réservation est annulée par le consommateur peu de temps avant la date prévue pour la prestation de service.

**Selon les représentants des classes moyennes**, l'arrêté royal du 18 novembre 2002 exclut certains contrats à distance de fourniture de services d'hébergement, de transports, de restauration, de loisirs du champ d'application des obligations de la LPCC afin de garantir un certain équilibre dans la protection légitime des fournisseurs de ces services. Dans l'arrêté de la Cour de justice dans l'affaire EasyCar<sup>3</sup>, la Cour souligne au point 22 que les catégories de services énumérées relèvent de l'exemption sectorielle et qu'elle porte donc en général sur les services dans les secteurs énumérés.

**Selon les représentants des classes moyennes**, la directive européenne 97/7/CE du 27 mai 1997 d'une part, vise une protection étendue du consommateur, qui doit être assurée en principe dans tous les domaines dans lesquels il existe un besoin accru d'information en raison de l'utilisation de moyens de télécommunication. D'autre part, certains domaines, dont le législateur supposait qu'ils seraient gravement affectés par les exigences strictes de la directive, peuvent cependant être exemptés.

---

<sup>1</sup> Communication 2006/514/EC, page 3, article 3.

<sup>2</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 8/10/2008 relative aux droits des consommateurs, Considérant 36 et article 12.

<sup>3</sup> Affaire C-336/03 – EasyCar (UK) Ltd/Office of Fair Trading

Cela est confirmé dans l'arrêt du 10 mars 2005 de la Cour de Justice des Communautés européennes. A ce sujet, signalons les conclusions suivantes de l'avocat-général:

39. D'une part, la directive vise une protection étendue du consommateur, qui doit être assurée en principe dans tous les domaines dans lesquels il existe un besoin accru d'information en raison de l'utilisation de moyens de télécommunication. D'autre part, certains domaines, dont le législateur supposait qu'ils seraient gravement affectés par les exigences strictes de la directive, doivent cependant être exemptés.

40. Si l'on tient notamment compte lors de l'interprétation des travaux préparatoires de la directive et de son libellé qui précise que les services doivent être fournis à une date déterminée ou à une période spécifiée, force est de constater que l'ensemble des domaines exemptés qui sont visés à l'article 3, paragraphe 2, deuxième tiret, sont essentiellement des domaines dans lesquels des réservations sont effectuées. La raison en est qu'il est nécessaire de protéger le fournisseur du service, en particulier dans des circonstances où un service déjà réservé est décommandé peu de temps avant la date prévue pour sa fourniture [...](12)

41. En effet, la dépendance d'une entreprise à l'égard des réservations entraîne divers coûts qui l'exposeraient à des charges énormes en l'absence de compensation. En particulier, le fournisseur du service s'engage dès la conclusion du contrat à tenir à disposition une capacité déterminée pour une période déterminée. Toutefois, si le bénéficiaire du service n'y recourt pas, le fournisseur doit de nouveau rechercher un client qui souhaite obtenir le même service exactement à la même période. Si l'on tient compte des souhaits particuliers des clients, cela peut s'avérer problématique faute de flexibilité insuffisante – contrairement à ce qui se passe en cas de nouvelle offre de biens ou de services, pour lesquels une réservation ne joue aucun rôle.

A la lumière de la législation et de la jurisprudence européenne, le présent projet d'arrêt royal pourrait, **selon ces représentants**, être considéré comme une simple précision *juridique*.

**Les représentants des organisations des consommateurs** estiment que cet arrêt du 10 mars 2005 de la Cour de Justice a le mérite de dissiper l'incertitude existante en précisant qu'il faut inclure dans la notion de « contrats de fourniture de services de transports » les contrats de fourniture de services de location de voitures. Ce faisant, la Cour de justice a donc précisé cette notion de « transport » reprise à l'article 3.2 de la directive vente à distance. Néanmoins, **ces représentants** sont d'avis que l'adaptation de l'arrêt royal de 2002 telle que proposée, aura des conséquences significatives en terme de protection des consommateurs. En effet, il est proposé d'insérer les termes « d'organisation de voyages et d'intermédiaire de voyages » tant dans l'intitulé de l'arrêt que dans l'article 1<sup>er</sup> de celui-ci. Ces insertions auraient donc pour effet d'exclure les voyages à forfait du régime de protection prévu par la directive vente à distance. Cette exclusion des voyages à forfait ne leur semble nullement souhaitable. Par ailleurs, **ces représentants** rappellent que les directives prévoyant une protection en faveur des consommateurs doivent être interprétées de telle sorte que les exceptions aux règles générales de protection soient expliquées et appliquées de manière limitative<sup>4</sup>.

**Les représentants des classes moyennes** estiment que l'exclusion des contrats d'organisation de voyages et d'intermédiaires de voyages en ce qui concerne les règles relatives à la vente à distance est également indispensable *d'un point de vue économique*. Les organisateurs de voyages ne peuvent pas, en tant qu'intermédiaires, supporter le risque de renonciation aux contrats de voyages par le consommateur vu les faibles marges et commissions actuellement en vigueur. La non-application des exceptions prévues par la directive européenne peut en outre porter préjudice de manière disproportionnée au secteur belge des voyages. Le secteur belge des voyages doit en effet faire

---

<sup>4</sup> Affaire c-423/97 – Travel Vac SL/Manuel José Antelm Sanchis

concurrence à des prestataires étrangers qui eux bénéficient d'une exemption complète. Dans ce contexte, il convient certainement de souligner l'importance croissante de l'internet comme canal de réservation. Comme la législation en Belgique est plus restrictive que dans d'autres Etats membres où toutes les exemptions de la directive sont appliquées, les fournisseurs belges de services sont discriminés et leurs intérêts sont moins protégés. **Ils** plaident dès lors pour que toutes les exceptions prévues dans la directive européenne soient reprises intégralement dans la LPCC belge. **Ils** demandent que l'on utilise la modification envisagée pour vérifier si d'autres services d'hébergement, de transports, de restauration et de loisirs qui ne sont pas mentionnés explicitement dans l'arrêté royal du 18 novembre 2002 ne devraient pas être mentionnés (location de voitures, etc.). Cela, afin de ne laisser subsister aucun doute sur les secteurs pouvant bénéficier de l'exemption de l'application de la LPCC aux contrats à distance.

En tout cas, si les exemptions énoncées dans la directive européenne ne peuvent pas être reprises, les **représentants des classes moyennes** insistent pour supprimer les mots "sauf si le prix du service proposé dépasse 350 €par personne" à l'article 1<sup>er</sup>, 1° de l'arrêté royal du 18 novembre 2002.

Comme précisé ci-avant, **les représentants des organisations de consommateurs** sont opposés à l'idée d'exclure les voyages à forfait du régime de protection de la directive vente à distance. Cette exclusion telle que suggérée dans cet avant-projet d'arrêté royal va bien au-delà du simple éclaircissement de la notion de transport tel qu'il est fourni par l'arrêt du 10 mars 2005 de la Cour de Justice.

Dans le même ordre d'idée, ils ne peuvent pas non plus soutenir l'idée de supprimer cette exception au système d'exclusion du régime de protection prévu par la directive vente à distance<sup>5</sup>. Cette exception constitue un garde-fou nécessaire au maintien d'une protection suffisante des intérêts d'un consommateur qui achète un voyage à forfait à distance.

En outre, **selon les représentants des classes moyennes**, l'exclusion spécifique des contrats de voyages de l'application des dispositions de l'article 81 de la LPCC qui stipule que le contrat est résolu de plein droit en cas de défaut d'exécution devrait être ajoutée à l'arrêté royal du 18 novembre 2002. La loi sur les contrats de voyages laisse en effet toujours le choix au client entre l'acceptation d'une modification, une alternative ou tout simplement le remboursement.

---

<sup>5</sup> Article 1er 1°. AR 18/11/2002.

**MEMBRES ET EXPERTS AYANT ASSISTE A L'ASSEMBLEE PLENIERE**  
**DU**  
**CONSEIL DE LA CONSOMMATION DU 30 JANVIER 2009**  
**PRESIDE PAR MONSIEUR GEURTS**

**1. Membres représentant les organisations de consommateurs:**

Effectifs:     Madame DOMONT-NAERT             (Test-Achats)  
                  Madame JONCKHEERE             (CGSLB)  
                  Monsieur MECHELS                    (Test-Achats)

**2. Membres représentant les organisations de la production:**

Effectifs :     Monsieur GHEUR                         (FEB)  
                  Monsieur WALSCHOT                 (Agoria)

Suppléant :   Monsieur VAN BULCK                    (Febelfin)

**3. Membres représentant les organisations de la distribution:**

Effectif:       Madame PINT                             (FEDIS)

**4. Membres représentant les organisations des classes moyennes:**

Effectif:       Monsieur Verhamme                    (UNIZO)

**5. Observateurs**

Monsieur Moerenhout (CRIOC)  
Monsieur Willaert (CRIOC)