

CC 413

**CONSEIL DE LA CONSOMMATION**

**AVIS**

sur un projet d'AR relatif à l'indication des tarifs des services d'intermédiaires de  
voyages

Bruxelles, le 20 juillet 2009

## RESUME

**Le Conseil de la Consommation** s'est penché sur la demande d'avis du 25.11.2008 du Ministre Mignette sur le projet d'AR relatif à l'indication des tarifs des services des intermédiaires de voyages.

**Les représentants des classes moyennes** contestent l'argumentation invoquant l'illégalité des frais de dossier réclamés au regard de l'article 3 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. **Les représentants des classes moyennes** font référence, dans ce cadre, au jugement de la Cour d'Appel (Bruxelles 27 mars 2007, en cause de NV Carlson Wagonlit contre Roose C.)

**Les représentants des organisations de consommateurs** rappellent que l'article 3 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection des consommateurs oblige le prestataire de service à indiquer un tarif global pour le consommateur et que cette obligation doit être respectée lors de l'offre en vente d'un voyage. L'arrêt du 27 mars 2007 autorise les intermédiaires de voyages à demander des frais supplémentaires, pour autant que cette demande soit raisonnable et que le consommateur ait pu en prendre connaissance préalablement.

**Les représentants des classes moyennes** sont d'accord pour l'instauration d'une liste reprenant les tarifs des frais d'intermédiation en vue de l'information et de la transparence du consommateur.

**Les représentants des organisations de consommateurs** tiennent à souligner qu'une liste reprenant les tarifs d'intermédiation de voyage est indispensable pour assurer le respect de l'obligation d'information du consommateur. Celui-ci doit être informé des frais qui lui sont imputés de manière précise et transparente.

**Les représentants des classes moyennes** estiment que les agences de voyages doivent être en mesure de percevoir une rémunération pour les services rendus. Ces mêmes représentants insistent sur le fait que les agences de voyage doivent disposer de la possibilité de gérer leurs frais et tarifs de manière autonome.

**Les représentants des organisations de consommateurs** insistent sur le fait que la condition indispensable pour l'intermédiaire de voyage de percevoir une rémunération est que le consommateur puisse en prendre une connaissance circonstanciée au préalable. Il ne s'agit pas ici d'interdire la rémunération de certains services prestés par l'intermédiaire de voyage, mais ils doivent, en vue de la transparence et de la loyauté vis-à-vis du consommateur, être légalement encadrés.

**Les représentants des classes moyennes** estiment que la liste des tarifs ne doit pas avoir un caractère strictement limitatif. L'instauration d'une liste de tarifs à caractère strictement limitatif ne permet pas en effet de tenir compte des évolutions du secteur. Un caractère limitatif nécessitera en effet une modification de la réglementation pour chaque nouveauté rencontrée et un certain laps de temps s'écoulera entre l'apparition sur le marché d'un nouveau service et sa reconnaissance effective par arrêté royal.

**Les représentants des organisations de consommateurs** souhaitent toutefois préciser que le caractère limitatif de cette liste est nécessaire pour les listes informatives qui sont dans les agences à la disposition du consommateur, contrairement à la liste actuelle prévue dans l'arrêté royal, qui n'est pas exhaustive afin de tenir compte des évolutions du secteur.

**Pour les représentants des organisations de consommateurs**, le caractère limitatif de la liste, dans les agences de voyage, est le pendant indispensable à son efficacité.

Le Conseil de la Consommation, saisi le 25 novembre 2008 par le Ministre du Climat et de l'Energie, chargé de la Consommation, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal relatif à l'indication des tarifs des services d'intermédiaire de voyages, s'est réuni en Bureau le 9 juillet 2009, sous la présidence de Monsieur Robert Geurts, et a approuvé le présent avis.

Le Conseil de la Consommation a prié le Président de remettre cet avis au Ministre du Climat et de l'Energie, chargé de la Consommation, au Ministre de l'Economie et à la Ministre des PME et des Indépendants.

## **AVIS**

Le Conseil de la Consommation,

Vu la demande d'avis du 25 novembre 2008 du Ministre du Climat et de l'Energie, chargé de la Consommation, sur le projet d'arrêté royal relatif à l'indication des tarifs des services d'intermédiaire de voyages ;

Vu la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, les articles 3 et 6 ;

Vu l'arrêt de la Cour d'Appel de Bruxelles du 27 mars 2007 concernant NV Carlson Wagonlit Belgium – Roose Ch. ;

Vu les avis du Conseil de la Consommation n° 311 du 27.01.2004 et 338 du 22.07.2005 ;

Vu les travaux de la Commission « Pratiques du Commerce » sous la présidence d'Ivo Mechels, durant les réunions des 22 janvier 2009, 27 avril 2009, 18 mai 2009 et 22 juin 2009 ;

Vu la participation aux travaux des experts suivants : Mesdames De Boeck (ABTO), Depreeuw (Unizo), Diels (Féd.Horeca Vlaanderen) et Lambrechts (SPF Economie), Messieurs Appels (Vlara), Cuvelier (UPAV), Moerenhout (CRIOC), Tuytens (FIT); Van Eeckhout (VVR), Varenne (UPAV) et Vlassembrouck (UPAV) ;

Vu le projet d'avis rédigé par Monsieur Moerenhout (CRIOC) et Mme Depreeuw (Unizo) ;

Vu l'avis du Bureau du 9 juillet 2009 ;

Vu l'urgence ;

Vu la procédure écrite prévue à l'article 7 bis du règlement d'ordre intérieur pour l'approbation du présent avis par le Conseil ;

**EMET L'AVIS SUIVANT :**

Le Conseil de la Consommation rappelle qu'il a déjà rendu un avis de principe relatif aux contrats de voyages et aux frais de dossier (avis CC311 du 27 janvier 2004) et un avis sur un projet d'arrêté royal relatif à l'indication des tarifs de certains services des intermédiaires de voyages (avis CC338 du 22 juillet 2005).

## **REMARQUES GENERALES**

### **INDICATION DU PRIX**

Avant tout, **les représentants des classes moyennes** contestent l'argumentation invoquant l'illégalité des frais de dossier réclamés par les agences de voyages au regard de l'article 3 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. **Les représentants des classes moyennes** font référence, dans ce cadre, au jugement de la Cour d'Appel (Bruxelles 27 mars 2007, en cause de NV Carlson Wagonlit Belgium contre Roose C.)<sup>1</sup>

Ensuite, **les représentants des classes moyennes** soulignent leur accord de principe pour l'instauration d'une liste reprenant les tarifs des frais d'intermédiation réclamés par les agences de voyages à leurs clients et ils adhèrent à l'objectif d'information et de transparence d'un tel modèle permettant au consommateur de comparer les coûts des services réclamés par les différents intermédiaires de voyages. **Les représentants des classes moyennes** font remarquer que le rapport au Roi (AR relatif à l'indication des tarifs des services d'intermédiaire de voyages) stipule expressément que la liste n'est pas limitative en ce qui concerne la quatrième rubrique. **Les représentants des classes moyennes** contestent l'interprétation a contrario qui impliquerait que la liste serait limitative en ce qui concerne les trois autres rubriques. **Ces représentants** sont convaincus que l'intermédiaire de voyages doit aussi disposer, dans les trois premières rubriques, de la liberté d'ajouter des choses à la liste et ils contestent formellement l'interprétation limitative donnée aux trois premières rubriques par le rapport au Roi.

**Les représentants des classes moyennes** proposent également de remplacer la dénomination de la quatrième rubrique 'Autres services touristiques' par 'Autres services', ce qui est moins limitatif.

Enfin, **les représentants des classes moyennes** soulignent que les agences de voyages sont déjà aujourd'hui respectueuses du droit d'information du consommateur. Ainsi, elles annoncent de manière préalable, claire et non équivoque, conformément à l'article 2 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, l'existence et le montant des frais des services qu'elles facturent. Ces derniers sont d'ailleurs expressément mentionnés dans le bon de commande remis à leur client, conformément au prescrit de l'article 23 de la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages.

**Les représentants des organisations de consommateurs** rappellent que l'article 3 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection des consommateurs oblige le prestataire de service à indiquer un tarif global pour le

---

<sup>1</sup>Dans cette affaire, le juge a été amené à ce prononcer sur la facturation distincte de frais de dossier par un intermédiaire de voyages et la conformité de ces frais avec l'article 3 de la LPCC (qui impose toujours un prix total lors de la vente). Le juge a estimé que l'intermédiaire de voyages était habilité à facturer une commission en plus du prix mentionné dans la brochure du tour opérateur. Le juge a argumenté dans l'arrêt que 'si le contrat d'organisation de voyages prend forme par l'intervention d'un intermédiaire de voyages, il y a également des services d'intermédiation de voyages. Ces services ne sont pas assimilables à ceux d'organisation de voyages. Par conséquent, le juge estime qu'une rémunération peut être demandée'.

consommateur et que cette obligation doit être respectée lors de l'offre en vente d'un voyage. Le prix mentionné dans une brochure de voyages doit donc correspondre au prix payé par le consommateur lorsqu'il contracte avec le seul organisateur de voyages. L'arrêt du 27 mars 2007 autorise les intermédiaires de voyages à demander des frais supplémentaires, pour autant que cette demande soit raisonnable et que le consommateur ait pu en prendre connaissance préalablement. Ils renvoient pour une information complète à cet arrêt.

La réclamation de frais de dossiers par l'intermédiaire de voyages restera donc contraire à l'article 3 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur si le consommateur n'a pas reçu au préalable une information complète, transparente et claire.

**Les représentants des organisations de consommateurs** tiennent à souligner qu'une liste reprenant les tarifs d'intermédiation de voyage est indispensable pour assurer le respect de l'obligation d'information du consommateur. Celui-ci doit être informé des frais qui lui sont imputés de manière précise et transparente. Si une liste reprenant les tarifs n'avait qu'un simple but informatif sans être limitative, elle laisserait la porte ouverte à de nombreux abus et mettrait à néant son efficacité et sa raison d'être, puisque le consommateur pourrait à nouveau se voir imputer des frais qu'il ne pouvait prévoir, et cela constituerait donc une violation de l'article 3 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

**Ces représentants** indiquent également que porter ces frais à la connaissance du consommateur uniquement par le bon de commande ne correspond aucunement à une information préalable transparente et conforme compte tenu du fait que le bon de commande constitue la finalisation de la vente et ne garantit donc pas une transparence totale. **Ces représentants** trouvent d'ailleurs que l'on doit envisager de mentionner ces frais séparément de manière visible sur le bon de commande.

### REMUNERATION

**Les représentants des classes moyennes** estiment que les agences de voyages doivent être en mesure de percevoir une rémunération pour les services rendus. Les frais réclamés se justifient par le conseil, le support technique, l'avis indépendant, le traitement des contrats, le traitement des réclamations et l'assistance diverse apportés au client, dans sa recherche d'un voyage ou d'une prestation de service isolé, par l'intermédiaire de voyages grâce à son expertise et à son indépendance vis-à-vis des différents tours opérateurs et fournisseurs de services de voyages (compagnies aériennes, hôteliers, ....). La garantie financière qui doit être fournie aux pouvoirs publics est aussi un coût en faveur de la sécurité du consommateur.

**Les représentants des classes moyennes** souhaitent préciser que si le client veut éviter de payer un intermédiaire de voyages, il lui est possible d'effectuer sa réservation en direct auprès du tour opérateur qui n'offre pas de service personnalisé et ne peut donc pas prétendre à ce type de rétribution.

En tant qu'entrepreneur indépendant, une agence de voyages doit disposer de la possibilité de gérer ses frais et tarifs de manière autonome et ce, d'autant plus qu'elle opère dans un secteur tributaire de nombreux facteurs extérieurs. Ainsi, les commissions rétribuant la vente des produits des tours opérateurs ne cessent de diminuer et celles émanant des compagnies aériennes ont même totalement disparu. Le secteur est, par exemple, particulièrement sensible à certains événements imprévisibles tels que les catastrophes naturelles, les attentats et les situations de conflits internationaux. Tous ces éléments ont un impact sur la rentabilité des agences de voyages. En outre, la crise économique actuelle a aussi un effet perceptible sur les activités des agences de voyages.

Si le législateur interdisait d'encore facturer les frais de dossier, cela reviendrait à nier l'obligation de conseil, qui est plus large qu'une simple mission d'information, dévolue aux intermédiaires de voyages par l'article 22 de la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages. Les frais de dossiers réclamés rémunèrent en effet fréquemment les recherches effectuées par les agences de voyages afin de rencontrer les attentes particulières de leurs clients. **Ces représentants** insistent sur le fait que le présent projet d'AR ne tient aucunement compte de la réalité économique et **ils** font remarquer l'intérêt économique des frais de dossiers sur les voyages à forfait pour le secteur des agences de voyages ainsi que les risques économiques pour ce secteur si ces frais étaient supprimés. **Ces représentants** déduisent de ce projet que les auteurs du projet d'AR n'ont tenu compte à aucun moment de ces aspects économiques. En outre, le système des frais de dossier est bien accepté et intégré auprès des consommateurs puisque ni le SPF Economie, ni la Commission Litiges Voyages n'ont reçu beaucoup de réclamations à ce sujet.

**Les représentants des organisations de consommateurs** insistent sur le fait que la condition indispensable pour l'intermédiaire de voyage de percevoir une rémunération est que le consommateur puisse en prendre une connaissance circonstanciée au préalable.

Pour **les représentants des organisations de consommateurs**, d'autres secteurs, tels les intermédiaires de crédit, sont tenus à des obligations comparables d'information et de conseils et l'éventuelle rémunération qu'ils perçoivent est strictement conditionnée. Ils ne voient donc pas pourquoi ce secteur serait privilégié en la matière plutôt qu'un autre<sup>2</sup>.

Quant à l'argumentation du nombre de plaintes des consommateurs relatives à d'éventuels frais de dossier, cet argument est inhérent à la connaissance du consommateur de ses droits, chose qui est très loin d'être acquise, et à sa culture de la plainte, qui n'existe que très peu chez nous. De plus, le consommateur est rarement enclin à entamer une procédure pour des raisons évidentes de coût et de temps.

### CARACTERE LIMITATIF

L'arrêté royal est pris sur la base de l'article 6, 1<sup>er</sup>, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. **Les représentants des classes moyennes** souhaitent rappeler que cet article a pour but d'octroyer au Roi la possibilité de "*prescrire des modalités particulières de l'indication des prix et des annonces de réduction et de comparaison de prix*".

Comme indiqué ci-dessus, (remarques générales-indication du prix), **les représentants des classes moyennes** ne peuvent pas être d'accord avec l'utilisation de cet article à des fins détournées, permettant aux auteurs du présent projet, par l'introduction d'un caractère strictement limitatif au modèle de tarif, d'interdire la rémunération de certains services habituellement prestés par les agences de voyages. Ce faisant, le Roi dépasse en outre la compétence qui lui est attribuée. **Ces représentants** soulignent que l'article 6, 1<sup>er</sup>, ne peut pas avoir pour but d'interdire la rémunération d'un ou l'autre service fourni par les professionnels.

---

<sup>2</sup> Avis n°338 du 22 juillet 2005 du Conseil de la consommation relatif à l'indication des tarifs de certains services des intermédiaires de voyage

De plus, établir par arrêté royal une liste strictement limitative ne permet pas de tenir compte des évolutions du secteur. En effet, une modification de la réglementation s'imposera pour chaque nouveauté rencontrée et un certain laps de temps s'écoulera entre l'apparition sur le marché d'un nouveau service et sa reconnaissance effective par arrêté royal. Cette situation entraînera des conséquences négatives sur le plan économique car, pendant la période transitoire prédécrite, aucune rémunération ne pourra être perçue sur cette nouvelle prestation.

**Les représentants des organisations de consommateurs** refusent cette interprétation. L'article 6.1 de la loi du 14 juillet 1991 est utilisé de manière correcte. En effet, cet article ne peut aller à l'encontre de l'article 3 de cette loi et donc la possibilité que le Roi a de prévoir des modalités particulières d'indication des prix se limite de facto à des prix prévus dont le consommateur a pu prendre connaissance. Il n'est pas question ici d'interdire la rémunération de services prestés par l'intermédiaire de voyages mais de les encadrer légalement dans un souci de transparence et d'honnêteté envers le consommateur.

## **REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE**

### **Considéran**

Vu que ce projet d'arrêté royal vise à prescrire des modalités pour certaines activités réglementées par la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages, **les représentants des classes moyennes** pensent qu'il serait préférable de faire référence à cette loi dans le préambule.

### **Article 1<sup>er</sup>**

**Le Conseil** tient tout d'abord à souligner l'importance de rendre l'arrêté royal plus clair et précis quant à ce qu'il faut entendre par frais de dossier, ce qui peut y être compris, qui peut les réclamer et dans quelles circonstances.

**Les représentants des classes moyennes** font remarquer que les auteurs de l'AR confondent les notions de 'frais dossier', d'une part et de 'frais d'intermédiation, d'autre part. **Les représentants des classes moyennes** précisent qu'il faut comprendre par frais de dossier un montant fixe nécessaire pour la constitution d'un dossier. En revanche, les frais d'intermédiation remplacent les commissions insuffisantes et ne doivent pas relever du champ d'application de l'AR. **Les représentants des classes moyennes** demandent au législateur de reprendre une définition de la notion de frais de dossier dans l'AR et de supprimer les frais d'intermédiation du champ d'application.

**Les représentants des classes moyennes** proposent de compléter l'article 1<sup>er</sup> comme suit: *'Tout intermédiaire de voyages au sens de la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages, qui s'engage à procurer, soit un contrat d'organisation de voyages, soit une ou plusieurs prestations isolées permettant d'accomplir un voyage ou un séjour quelconque, visés dans la loi précitée, indique, le cas échéant, le tarif des frais d'intermédiation par dossier et/ou par personne à payer par le consommateur'*. **Les représentants des classes moyennes** insistent sur le fait que le travail effectué par une agence de voyages pour un dossier de 50 personnes n'est pas du tout comparable au travail nécessaire pour un dossier d'une ou deux personnes.

**Les représentants des organisations de consommateurs** estiment qu'il est nécessaire de maintenir le principe selon lequel les frais d'intermédiation seront facturables une seule fois par contrat. Ils sont néanmoins d'accord pour dire que cette facturation unique doit être

soumise à la condition que les prestations de l'agence de voyage soient identiques pour chaque voyageur au sein d'un même contrat.

**Ces représentants** soutiennent également que la facturation de frais de dossier ne se justifie pas dans certains cas, par exemple le cas d'une vente directe par un organisateur de voyage sur internet.

### **Article 2 1°b**

**Les représentants des classes moyennes** demandent au législateur de préciser ce qu'il entend par 'à l'intérieur de l'établissement, à un endroit apparent et nettement visible pour le consommateur lorsqu'il traite avec l'intermédiaire de voyages'. Peut-on se contenter de mettre les tarifs dans un commerce sur la table de négociation ou les tarifs doivent-ils être visibles de l'extérieur au moyen de l'affichage ?

**Les représentants des organisations de consommateurs** accueillent favorablement cette disposition qui précise clairement les lieux et modes d'indication des tarifs à destination des consommateurs. Outre l'affichage intérieur et extérieur, la remise en mains propres au consommateur d'un document type reprenant la liste des tarifs pourrait être prévue dans l'A.R.

### **Article 3**

**Les représentants des classes moyennes** plaident pour la suppression du caractère "strictement *limitatif*" introduit par cet article et **ils** proposent donc de modifier le deuxième alinéa comme suit: "*Ce modèle est obligatoire en ce qui concerne la dénomination des services visés, les éléments d'information sur ces services et l'ordre de présentation de ces éléments. L'annexe reprise n'est fournie qu'à titre d'exemple* ».

Pour **les représentants des organisations de consommateurs**, le caractère limitatif de la liste, dans les agences de voyage, est le pendant indispensable à son efficacité.

### **Article 4**

Vu que le secteur concerné travaille avec des catalogues édités par saison, le délai d'entrée en vigueur prévu n'est pas praticable. **Les représentants des classes moyennes** demandent qu'il soit porté à six mois.

**Les représentants des organisations de consommateurs** ne voient aucune objection à la proposition des représentants des classes moyennes.

### **Article 5**

Aucune remarque

### **Annexe au projet d'arrêté royal**

**Les représentants des classes moyennes** estiment que ce document non limitatif doit servir de base minimale. Les postes repris dans ce modèle doivent être obligatoirement mentionnés par chaque agence de voyages dans l'affiche visible de l'extérieur, destinée à servir de base de comparaison pour les consommateurs. Afin de garantir la bonne information du client, une



liste complète des tarifs pratiqués par l'agence de voyages sera mise à disposition à l'intérieur du point de vente.

**Les représentants des classes moyennes** estiment indispensable que l'intermédiaire de voyages prévoie sur sa liste des tarifs la possibilité d'appliquer les frais par personne plutôt que par dossier.

Enfin, **les représentants des classes moyennes** ne comprennent pas pourquoi la légitimité des frais demandés par les intermédiaires de voyages en cas d'annulation est mise en cause ici. Les frais d'annulation de l'intermédiaire sont maintenant réglés par la loi du 16 février 1994. L'article 16 stipule que 'Si le voyageur résilie le contrat pour une raison qui lui est imputable, il dédommagera l'organisateur de voyages et l'intermédiaire de voyages pour le préjudice subi à la suite de la résiliation'. Ce droit au dédommagement est également repris à l'article 26 dans la section consacrée à l'exécution du contrat d'intermédiaire de voyages. Si, en cas d'annulation par le consommateur, un tour opérateur restitue à l'intermédiaire un pourcentage de l'indemnité de rupture (comme stipulé dans le contrat d'organisation de voyages), cet intermédiaire aura dû effectuer deux prestations de services distinctes (réservation et annulation) pour finalement conserver seulement un pourcentage de la commission initialement perçue sur la première de ces prestations de services (la réservation). Pour les représentants des classes moyennes, il n'y a donc aucune discussion possible sur la légitimité des frais d'annulation par l'agence de voyages.

Concernant le caractère limitatif de la liste et les frais par dossier et non par personne, **les représentants des organisations de consommateurs** renvoient à ce qui a déjà été dit ci-avant.

**Ils** tiennent cependant à préciser que le caractère limitatif de cette liste s'impose pour les listes d'information à disposition des consommateurs dans les agences, au contraire de la liste présente dans l'arrêté royal, qui se veut non exhaustive afin de tenir compte des évolutions du secteur.

## **CONCLUSION**

**Les représentants des classes moyennes** rendent un avis négatif sur le projet d'AR relatif à l'indication des tarifs des services d'intermédiaires de voyages.

**Les représentants des organisations de consommateurs** estiment que ce projet d'A.R. est positif et constitue une avancée dans le sens où il permet une meilleure transparence pour le consommateur. Cependant, il nécessite une meilleure définition de la notion "frais de dossier" dans un but de transparence effective.