

F Voyages A2
MH/ND/JP
929-2024

Bruxelles, le 14 mai 2024

AVIS

sur

**UNE CONSULTATION EUROPÉENNE SUR UNE PROPOSITION
MODIFIANT LA DIRECTIVE 2015/2302 AFIN D'ACCROITRE L'EFFICACITÉ
DE LA PROTECTION DES VOYAGEURS ET SIMPLIFIER ET CLARIFIER
CERTAINS ASPECTS DE LA DIRECTIVE**

(approuvé par le Bureau le 20 février 2024,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 14 mai 2024)

Présentation du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME

Le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME est un organe consultatif fédéral belge, créé par la loi du 24 avril 2014 relative à l'organisation de la représentation des indépendants et des PME. Il regroupe 190 fédérations nationales interprofessionnelles et professionnelles agréées par les autorités belges, défendant les intérêts des indépendants et des petites et moyennes entreprises. Le Conseil Supérieur existe, dans sa forme actuelle, depuis plus de 50 ans. Il a trois missions.

Le Conseil Supérieur est le porte-parole des indépendants, des professions libérales et des PME belges. Selon la définition belge, les PME correspondent à des entreprises qui, dans la définition européenne, sont désignées comme étant des petites et micro-entreprises. Il exerce ce rôle entre autres en rendant des avis formels qui sont adressés en premier lieu aux Ministres concernés du gouvernement fédéral belge mais aussi au Parlement belge et aux instances européennes. Les avis du Conseil Supérieur portent sur toutes les facettes possibles de la vie professionnelle des indépendants et des PME : la politique générale PME, les réglementations professionnelles, les pratiques du commerce, la problématique des retards de paiement, la simplification administrative, etc.

Le Conseil Supérieur a aussi une compétence de représentation en ce sens qu'il délègue des représentants dans les organes consultatifs ou de gestion de diverses instances socio-économiques. Le Conseil Supérieur désigne ainsi les représentants des indépendants et des PME dans une trentaine d'instances officielles.

Enfin, le Conseil Supérieur est une plate-forme de concertation pour les indépendants et les PME.

Le Conseil Supérieur est enregistré sous le numéro 59919253482-83 dans le registre de transparence commun adopté par le Parlement européen et la Commission européenne.

CONTEXTE

Le 29 novembre 2023, la Commission européenne a publié une proposition de directive amendant la directive 2015/2302 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées. A la même date, la Commission européenne a également publié une proposition de règlement amendant les règlements (CE) n° 261/2004, (CE) n° 1107/2006, (UE) n° 1177/2010, (UE) n° 181/2011 et (UE) 2021/782 concernant le renforcement des droits des passagers, au sujet de laquelle le Conseil Supérieur ne s'exprime pas spécifiquement dans le cadre du présent avis.

Ces propositions font notamment suite au rapport adopté par la Commission européenne le 26 février 2021 sur l'application de la directive (UE) 2015/2302 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées ainsi qu'à des consultations publiques menées en 2022 sur le réexamen de ladite directive, d'une part, et sur l'amélioration des passagers et de leurs droits, d'autre part. Le Conseil Supérieur avait d'ailleurs participé à ces deux consultations¹, et avait précédemment émis un premier avis relatif à la loi transposant en droit belge la directive 2015/2302².

POINTS DE VUE

La directive 2015/2302 vise à mieux protéger le voyageur, à créer plus de transparence, à adapter la réglementation à la numérisation et à garantir des conditions de concurrence plus équitables. Cette directive a permis d'améliorer la protection des consommateurs au niveau européen. Toutefois, l'essentiel de la charge repose sur les organisateurs et détaillants. Ces organisateurs et détaillants sont en grande partie des agences de voyage et des tour-opérateurs, qui sont en Belgique à plus de 99% des indépendants et des PME de moins de cinquante salariés³, et doivent couvrir les risques des prestataires de services à l'égard des voyageurs. Cette situation, mise en évidence par le Conseil Supérieur par le biais de plusieurs avis⁴, n'est tenable ni pour les professionnels du voyage, ni pour leurs assureurs. Les conditions de concurrence équitables envisagées par la directive sont donc loin d'être réunies.

La présente proposition de révision de la directive 2015/2302 tente de répondre aux nombreux problèmes qui découlent de l'application de la directive ou de ses manquements et qui se sont manifestés de manière particulièrement importante pendant la crise de la Covid-19 notamment. Toutefois, pour le Conseil Supérieur, la présente proposition ne résoudra pas un certain nombre de difficultés vécues sur le terrain, et la situation des organisateurs et détaillants risque même de s'aggraver.

A. Limitation des acomptes

L'article 1er (5) insérant dans la directive un nouvel article 5 bis prévoit une limitation de l'acompte que l'organisateur ou détaillant peut exiger de la part du voyageur, à concurrence de 25% du montant total du forfait, et ce jusqu'à 28 jours avant le début du forfait. Le Conseil Supérieur n'est pas favorable à cette restriction des acomptes.

¹ Cf. [avis 878-2022 sur une consultation européenne sur le réexamen de la directive sur les voyages à forfait](#) et [avis 893-2022 sur une consultation européenne sur l'amélioration des passagers et de leurs droits](#).

² Cf. [avis 826-2022 sur la loi du 21 novembre 2017 relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyages liées et de services de voyage](#).

³ Source : Statbel, situation au 31/12/2022.

⁴ Cf. avis mentionnés ci-dessus.

Tout d'abord, il faut souligner que les organisateurs et détaillants sont les seuls à devoir s'assurer contre l'insolvabilité, ce qui couvre *de facto* le voyageur contre les risques liés à l'insolvabilité de l'organisateur et du détaillant, et ce tant en ce qui concerne les acomptes que pour le solde du voyage à forfait. Pour obtenir cette assurance insolvabilité, la réglementation belge impose notamment de présenter un ratio de liquidité générale supérieur à 1 et de disposer de fonds propres à hauteur de minimum 15 % du total des actifs du bilan⁵. Une limitation des acomptes aurait un impact direct sur la liquidité des entreprises et pourrait dès lors mettre à mal leur capacité à s'assurer contre l'insolvabilité.

La liquidité au sein du secteur a déjà été affectée par deux autres réglementations européennes, d'une part l'interdiction de surfacturation lors d'un paiement par carte de débit ou de crédit⁶ et d'autre part la restriction imposée au secteur dans le cadre de la distribution d'assurances⁷. Ainsi, la marge brute moyenne d'une entreprise de voyage est aujourd'hui de 10,47%. Le coût des paiements électroniques se situe entre 0,8% et 3,5%, selon le type de carte de paiement utilisé. Cela absorbe donc une partie importante de la marge brute de l'entreprise et impacte significativement sa liquidité. De plus, en application de la réglementation sur la distribution d'assurances, les organisateurs et détaillants ne sont bien souvent plus en mesure d'offrir eux-mêmes des assurances liées aux voyages proposés – et dont ils doivent pourtant informer le voyageur en vertu de la directive 2015/2302 – ce qui a évidemment un impact sur leurs liquidités.

Par ailleurs, une limitation des acomptes impliquerait que les organisateurs et détaillants remplissent encore davantage le rôle d'une banque et courent des risques financiers supplémentaires par rapport aux autres parties prenantes. Ceci n'est pas acceptable, étant donné que les acomptes qui peuvent être exigés aux organisateurs et détaillants par les prestataires de services, tels que les compagnies aériennes ou les grandes chaînes hôtelières par exemple, ne sont pas limités. L'impact sur les organisateurs et détaillants sera important car ils devront avancer davantage d'argent à ces prestataires de services. La proposition actuelle prévoit la possibilité d'acomptes à concurrence de maximum 25 % du prix du forfait, alors que la norme que le secteur s'impose aujourd'hui est de 30 %, à l'exception de voyages spécifiques pour lesquels les prestataires de services imposent d'autres conditions afin de garantir le voyage. Bien que la proposition de directive prévoie également qu'un acompte plus élevé puisse être demandé « *si cela est nécessaire pour garantir l'organisation et l'exécution du forfait* », ceci entraînera une charge administrative supplémentaire pour les organisateurs et détaillants qui ne peut être négligée. Le récent rapport d'enquête sur le financement du secteur des voyages (à forfait), commandé par le ministère néerlandais des affaires économiques⁸, met en évidence les effets négatifs d'une restriction des acomptes, tant pour les entreprises que pour les consommateurs.

Le Conseil Supérieur tient enfin à souligner qu'une restriction des acomptes ne tient tout simplement pas compte de la réalité de l'industrie du voyage. Si, contrairement à ce qui est actuellement prévu dans la proposition de directive, une restriction devait également être appliquée aux acomptes que peuvent demander les prestataires de services dans le cadre d'un voyage à forfait, le risque serait que ceux-ci cessent de vendre leurs services aux organisateurs ou refusent d'inclure leurs services dans un forfait.

⁵ Cf. Art. 4 et 6 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.

⁶ Cf. directive (UE) 2015/2366 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, transposée en Belgique par la loi du 19 juillet 2018 portant modification et insertion de dispositions en matière de services de paiement dans différents livres du Code de droit économique.

⁷ Cf. directive 2016/97 sur la distribution d'assurances, transposée en Belgique par la loi du 6 décembre 2018.

⁸ Cf. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/14/onderzoek-financiering-pakketreissector>

En conclusion, le Conseil Supérieur considère que la demande d'acomptes s'inscrit dans le cadre des négociations commerciales et peut être communiquée de manière transparente au voyageur, mais doit relever de la liberté commerciale de l'opérateur. A titre subsidiaire, le Conseil Supérieur peut envisager une limitation des acomptes à hauteur de 30%, pour autant qu'il puisse être dérogé à cette règle lorsque cela est nécessaire pour garantir l'organisation et l'exécution du forfait. Ce régime dérogatoire doit en outre pouvoir être invoqué sans formalité administrative inutile.

B. Fonds d'urgence

Le Conseil Supérieur réitère sa demande de créer un fonds d'urgence européen alimenté par une contribution des voyageurs. Il regrette que la proposition de révision actuelle ne prévoit pas de disposition en ce sens. Un tel fonds doit permettre de mieux protéger les voyageurs, les organisateurs et les détaillants de l'impact des pandémies et des catastrophes.

L'article 12 de la directive prévoit qu' « *en cas de résiliation du contrat de voyage à forfait (...), le voyageur a droit au remboursement intégral des paiements effectués au titre du forfait* ». L'application de cette disposition a été clairement mise à mal lors de la crise de la Covid-19, lorsque l'ensemble des voyages à forfait ont dû être annulés et devaient être remboursés. Or, une fois la réservation effectuée, ces montants sont versés – en soustrayant bien sûr la commission – aux prestataires de services choisis, afin de garantir la bonne exécution des voyages réservés. L'organisateur/détaillant ne dispose donc plus de cet argent. Lors de la crise de la Covid-19, il fut difficile voire même souvent impossible pour les intermédiaires de rembourser leurs clients, a fortiori endéans le délai légal de 14 jours.

Dans la proposition de révision, l'article 1^{er} (12) modifiant l'article 22 de la directive prévoit que « *lorsqu'un prestataire de services annule un service faisant partie d'un forfait ou ne le fournit pas, il rembourse à l'organisateur tout paiement effectué par celui-ci pour le service dans un délai de sept jours* ». Le Conseil Supérieur reconnaît que cette nouvelle disposition pourrait faciliter le remboursement du voyageur par l'organisateur du voyage endéans 14 jours, pour autant que cette obligation soit appliquée de manière effective. Quoi qu'il en soit, cette disposition n'empêchera pas que la survie du secteur soit à nouveau gravement menacée en cas de nouvelle crise provoquant des annulations massives de voyages, et ce au moins pour deux raisons. Premièrement, cette mesure ne pourra être imposée par les Etats membres de l'UE qu'à des prestataires de services opérant sur leur territoire, et ne pourra donc pas être appliquée en dehors de l'UE. Or, une partie importante des forfaits vendus par les organisateurs concerne des pays hors UE. En second lieu, cette mesure ne garantit pas la moindre rémunération aux organisateurs, ceux-ci devant intégralement rembourser leurs clients endéans 14 jours et se retrouvant ainsi sans revenu en dépit du travail effectué.

Dès lors, un fonds d'urgence s'avère nécessaire et devrait couvrir les éléments suivants :

- Les frais de remboursement après une annulation forcée en cas de circonstances exceptionnelles et inévitables, et en particulier les montants qui ne peuvent être récupérés auprès des prestataires de services ;
- Le coût du rapatriement du voyageur : si le voyageur ne peut pas utiliser l'assurance annulation pour couvrir ces coûts, ou si les coûts dépassent le montant couvert par l'assurance ;
- Les revenus perdus en pourcentage du chiffre d'affaires annuel total ;
- Le cas échéant, les prestations de services non effectuées et non remboursées par les prestataires de services, à la suite du rapatriement des voyageurs.

Pour éviter tout abus, il devrait être exigé que les coûts et pertes soient démontrés pour faire appel à ce fonds. Le Conseil Supérieur propose ainsi de compléter comme suit l'article 12.3.c de la directive: « *Si un voyage à forfait ne peut avoir lieu en raison de circonstances exceptionnelles et inévitables, un fonds d'urgence européen entrera en vigueur pour fournir une compensation équitable à toutes les parties concernées, après avoir soumis leurs coûts et pertes pouvant être démontrés* ».

C. Assurance contre l'insolvabilité

La proposition de révision de la directive 2015/2302 inclut de nouvelles dispositions relatives aux bons à valoir offerts par les organisateurs de voyages à forfait. Ces bons seront couverts par l'assurance contre l'insolvabilité. Le Conseil Supérieur signale qu'en l'absence d'une telle protection pour les bons à valoir B2B, ceux-ci devraient être interdits afin d'éviter les crises de liquidités et les faillites éventuelles qui s'ensuivent. Si tel n'est pas le cas, le système actuel ne sera plus viable.

Dans cette optique, le Conseil Supérieur regrette l'absence d'une assurance insolvabilité obligatoire pour les compagnies aériennes, qui couvre aussi bien les clients particuliers que professionnels. Bien que la révision du règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens pourrait permettre l'introduction d'une obligation d'assurance contre l'insolvabilité pour les compagnies aériennes, il aurait été préférable que cette révision soit traitée de manière concomitante à la révision de la directive 2015/2302 et rien ne garantit à l'heure actuelle que cette obligation verra le jour.

Plus généralement, il est demandé que l'obligation de souscrire une protection contre l'insolvabilité soit étendue non seulement aux compagnies aériennes, mais également à tous les professionnels qui vendent des services de transport aérien de passagers dans l'espace aérien européen, ainsi qu'aux plateformes en ligne offrant ce type de services. Cette obligation apparaît logique étant donné que le risque de faillite est particulièrement élevé pour les compagnies aériennes. Il convient de noter que 140 compagnies aériennes ont fait faillite ces dernières années et qu'un certain nombre opèrent sous un régime de protection. Or, il n'y a aucune raison pour que les voyageurs réservant leurs vols via une compagnie aérienne ou une plateforme soient moins bien protégés que ceux qui sollicitent un service similaire auprès d'un organisateur de voyage à forfait. Il convient de garantir des conditions de concurrence équitables et une protection solide de tous les voyageurs.

A cet égard, le Conseil Supérieur souhaite évoquer le récent cas de figure résultant de la procédure de réorganisation judiciaire (PRJ) de la compagnie aérienne Air Belgium. En septembre 2023, cette compagnie aérienne a interrompu ses vols de passagers dans un délai très court, sans avertissement préalable et a été protégée par une PRJ peu de temps après. En application de la loi transposant en droit belge la directive 2015/2302, les organisateurs ont dû proposer aux voyageurs des solutions de rechange pour leurs voyages à forfait, sans frais supplémentaires. Les billets d'avion d'Air Belgium vendus par des organisateurs/détaillants et qui n'ont pu être utilisés s'élevaient à environ 4,5 millions d'euros. Toutefois, ces organisateurs/détaillants ont dû déboursier davantage, en l'occurrence 5,5 millions d'euros en billets d'avion réémis par d'autres compagnies aériennes. Ce surcoût d'un million d'euros s'explique notamment par le fait que cet incident est survenu pendant la haute saison en Afrique australe et du fait que la disparition d'Air Belgium a considérablement réduit l'offre. Les sommes versées par les organisateurs/détaillants n'ont toujours pas été remboursées⁹. Dans le cadre de la PRJ, un remboursement en 36 tranches étalées sur trois ans est prévu. Ce scénario optimal ne commencera à s'appliquer qu'à partir du moment où Air Belgium ne sera

⁹ À la date du 15 février 2024.

plus soumis à la PRJ. Dans le pire des cas, les fonds avancés à Air Belgium pourraient ne pas être remboursés, ce qui impliquera une perte totale de 5,5 millions d'euros pour les organisateurs et détaillants. Dans le meilleur des cas, le secteur pourra récupérer les 4,5 millions d'euros sur une période de trois ans, mais le coût d'un million d'euros devra être supporté et absorbé par les organisateurs et détaillants. Cet exemple illustre bien la nécessité de mettre en œuvre les mesures proposées, à savoir l'obligation d'assurance contre l'insolvabilité pour les compagnies aériennes ainsi que l'instauration d'un fonds d'urgence.

D. Cohérence entre les différentes réglementations

Le Conseil Supérieur rappelle la nécessité d'une meilleure harmonisation entre les différentes réglementations qui concernent les organisateurs et détaillants. Bien que la proposition de règlement modifiant les règlements (CE) n° 261/2004, (CE) n° 1107/2006, (UE) n° 1177/2010, (UE) n° 181/2011 et (UE) 2021/782 en ce qui concerne le contrôle de l'application des droits des passagers dans l'Union, prenne « *en considération d'autres textes législatifs de l'UE qui sont également en cours de révision ou d'élaboration, dans un souci d'harmonisation et de cohérence* », certaines incohérences demeurent. Le Conseil Supérieur renvoie à cet égard aux remarques formulées dans le cadre de son avis sur la consultation européenne portant sur le réexamen de la directive 2015/2302¹⁰. Sont ici visées l'articulation entre les obligations des organisateurs/détaillants d'une et des compagnies aériennes d'autre part concernant les frais d'hébergement dans les cas de force majeure et concernant la modification d'horaires de vol. Il est également question des implications des articles 14 §5 et 22 de la directive. Il n'est par exemple pas évident de savoir si l'organisateur peut déduire les dédommagements qu'il doit payer au voyageur des montants que le voyageur a déjà reçus ou est susceptible de recevoir sur base des différents règlements.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur estime que la proposition de révision de la directive 2015/2302 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées ne répond pas suffisamment aux difficultés auxquelles sont confrontés les organisateurs et les détaillants et risquent même de dégrader davantage leur position concurrentielle. Une fragilisation supplémentaire de ces acteurs serait également préjudiciable aux voyageurs. En plus de garantir une meilleure protection du voyageur, la directive vise à assurer des conditions de concurrence équitables. Or, le Conseil Supérieur estime que la proposition ne permettra pas d'amélioration significative à ce niveau.

Le Conseil Supérieur s'oppose à une limitation des acomptes à hauteur de 25% du montant total du forfait qui peut être demandé par les organisateurs et détaillants, car une telle mesure impacterait lourdement ces acteurs et ne tient pas compte de la réalité de l'industrie du voyage. Cela aurait en effet un lourd impact sur la liquidité et la solvabilité des organisateurs et détaillants et pourrait créer une nouvelle charge insurmontable pour le secteur, constitué en très grande majorité d'indépendants et des PME de moins de cinquante salariés. A titre subsidiaire, le Conseil Supérieur peut envisager une limitation des acomptes à hauteur de 30%, pour autant qu'il puisse être dérogé à cette règle lorsque cela est nécessaire.

¹⁰ Cf. [Avis 878-2022](#), en particulier pp.29-30.

Pour tendre davantage vers le level playing field et assurer une meilleure protection du voyageur, le Conseil Supérieur demande :

- L'instauration d'un fonds d'urgence européen permettant de couvrir les frais non couverts des parties prenantes impactées lors d'annulations de voyages en raison de circonstances exceptionnelles et inévitables ;
 - L'obligation d'assurance contre l'insolvabilité pour les compagnies aériennes [dans le cadre de la révision du Règlement (CE) n° 1008/2008] et à tout professionnel - en ce compris les plateformes - qui vend des services de voyage aérien ;
 - Une meilleure cohérence entre les différentes réglementations qui s'appliquent aux professionnels offrant des voyages à forfait.
-