

Université de Droit, d'Économie et des Sciences
CENTRE DES HAUTES ÉTUDES TOURISTIQUES

Cahiers du Tourisme

Série C N° 184

ESQUISSE DE LA LÉGISLATION
TOURISTIQUE COMMUNAUTAIRE
RELATIVE A LA PROTECTION DU
TOURISTE

Cosimo NOTARSTEFANO

AVRIL 1994

CENTRE DES HAUTES ÉTUDES TOURISTIQUES
IMMEUBLE EUROFFICE
38 Avenue de l'Europe
13090 Aix-en-Provence
Téléphone : 42-20-09-73
Télécopie : 42-20-50-98

ISSN No. 0768-0279

SOMMAIRE

Introduction.....	3
1. - Le Règlement du Conseil 91/295/CEE du 4 février 1991 (qui établit des règles communes se rapportant à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers de passagers).....	6
2. - La Directive du Conseil 90/314/CEE du 13 juin 1990 (concernant les voyages, les vacances et les circuits à forfait).....	1 2
3. - La Décision du Conseil 92/421/CEE du 13 juillet 1992 (concernant un plan d'actions communautaires en faveur du tourisme).....	2 2
Considérations finales.....	2 7
Annexes.....	2 9
Bibliographie.....	4 6

INTRODUCTION

L'internationalisation toujours croissante des "rapports touristiques" et le rôle considérable que le secteur du tourisme exerce à l'intérieur des activités économiques, ont fait ressentir la nécessité d'une réglementation spéciale et internationale (1).

C'est pour ces raisons que la Communauté Européenne est intervenue plusieurs fois en matière de tourisme; et cette action ne s'est pas limitée à une prise de considération tout à fait accessoire. Elle a essayé de réglementer directement ce phénomène complexe, d'abord par des décisions générales, ensuite par d'autres interventions plus spécifiques.

Une prise de position pareille vient de la conviction, partagée même par la doctrine prédominante, que la promotion du tourisme donnera de bons résultats au moment où chaque touriste sera suffisamment protégé et assuré contre les risques potentiels qui découlent des vacances.

En effet, ce n'est que dans la création, ou du moins dans la défense de l'existence et de la conservation de certaines conditions objectives de chaque touriste, qu'on pourra stimuler la demande touristique et obtenir un développement équilibré du secteur.

(1) Cf. R. HOLLIER ET A. SUBRÉMON, *Le tourisme dans la Communauté Européenne*, «*Que sais-je ?*», 1990, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, Paris, qui soulignent : «Avec 320 millions d'habitants dont plus de la moitié prend des vacances au moins une fois par an, et près du quart se rend à l'étranger pour ses vacances, le territoire de la Communauté à lui seul voit séjourner les deux tiers des touristes internationaux du monde entier. »; PASQUALINI J.-P. ET JACQUOT B., *Tourismes en Europe*, Dunod, Paris, 1992.

Le problème fondamental est celui de garantir au consommateur-touriste une plus grande protection juridique non seulement en matière de transparence contractuelle, mais surtout en ce qui concerne l'assistance devant les tribunaux, soit pour l'accord extrajudiciaire des conflits entre les vacanciers et les professionnels (agents de voyages, hôteliers, tour-opérateurs, etc.), soit pour fournir la possibilité concrète d'intenter un procès ordinaire dans les pays de destination, afin d'en obtenir un secours réel, rapide et en toute équité.

Les lignes d'action communautaire en matière de tourisme concernent:

- la liberté de circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté;
- la liberté et la protection du touriste ;
- l'harmonisation et le rapprochement des législations nationales ;
- la protection des ressources culturelles et environnementales ;
- le développement touristique régional ;
- la création d'un système statistique européen ;
- la formation professionnelle.

Les domaines qui vont relever particulièrement notre attention sont, précisément, ceux qui se rapportent à la protection du touriste et à l'harmonisation et au rapprochement des législations touristiques nationales; là où l'intervention communautaire a été sans doute efficace et très ponctuelle.

En effet, dans tous les textes législatifs, projets de loi proposés et différentes dispositions adoptées dans cette sphère au niveau de la législation communautaire, le terme «touriste» et ses dérivés (tels que voyageur, utilisateur ou consommateur de biens et/ou de services touristiques) sont fréquemment employés et sont devenus constamment un point de repère : et tout cela malgré les articles 36 et 37 du Traité de Rome qui ne s'occupent que de la protection du

consommateur en général sans aucune référence spécifique au consommateur-touriste.

Une fois établis les thèmes généraux de l'intervention communautaire par la Résolution du Parlement européen adoptée en décembre 1983 (2) et par la Résolution du Conseil «Premières orientations pour une politique communautaire du tourisme» (3) du 10 avril 1984, par le Document de la Commission «Action communautaire dans le domaine du tourisme» (4) du 5 février 1986 et par la Décision du Conseil du 22 décembre 1988 déclarant 1990 « Année européenne du tourisme» (5), il y a eu divers actes qui ont légiféré en matière de responsabilité de l'entreprise touristique et de protection du touriste.

Il faut notamment citer, pour leur importance et leur portée:

- Le Règlement du Conseil 91/295/CEE du 4 février 1991 ,
- La Directive du Conseil 90/314/CEE du 13 juin 1990 ,
- La Décision du Conseil 92/421/CEE du 13 Juillet 1992.

(2) JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 16 janvier 1984, n° C 10.

(3) JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 30 avril 1984, n° C 115.

(4) COM(86)32 final.

(5) JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 21 janvier 1989, n° L 17.

**LE REGLEMENT DU CONSEIL 91/295/CEE 4 FÉVRIER 1991
(qui établit des règles communes se rapportant à un
système de compensation pour refus d'embarquement
dans les transports aériens réguliers de passagers)**

Cet acte législatif (6) - entré en vigueur le 8 avril 1991 - est issu de la nécessité évidente d'une action communautaire dans le domaine de la protection des intérêts des usagers du transport aérien afin de permettre un développement équilibré du secteur. Le Règlement concerne en particulier le phénomène de l'«overbooking aérien» (7).

L'overbooking aérien, très répandu chez les compagnies aériennes, consiste à accepter en fait un nombre de réservations dépassant les places réellement disponibles sur un vol donné, puisque - conformément à des statistiques dûment élaborées - un certain pourcentage de passagers en possession d'une réservation,

(6) JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 8 février 1991, n° L 36.

(7) Sur le thème de l'overbooking aérien cf. : P. GIRARDI, *Riflessi giuridici dell'overbooking nel trasporto aereo di linea, Diritto dei trasporti*, 1988, II, p. 172; N. BROUGH, *Rapporti fra compagnie aeree ed utenti : problemi e prospettive, La tutela del consumatore turista*, XXI° Convegno Nazionale dell'ANIEST, Roma 13 dicembre 1989, Quaderni dell'Aniest, 1989, n. 9, p. 83; M. CAVALLI - P. DONDI, *Regolamento CEE sull'«overbooking» nei trasporti aerei, Diritto comunitario degli scambi internazionali*, 1991, p. 429; A. SUBRÉMON, *La surréservation dans le transport aérien régulier, Tourisprudence*, 1991, n° 5, p. 3; C. NOTARSTEFANO, *Lineamenti privatistici delle attività turistiche*, Bari, 1993, p. 83

ne se présentera pas à l'embarquement (c'est le phénomène connu du « no-show »).

Il est évident qu'une telle conduite présente une possibilité très élevée de risque - qui fait d'ailleurs partie du "risque de l'entreprise" du transporteur aérien - pour la compagnie aérienne du fait de ne pas pouvoir embarquer des passagers possédant pourtant une réservation confirmée et un billet régulier. Par conséquent, la CEE est intervenue et a réglé le secteur en prévoyant des remboursements et d'autres dispositions en faveur du passager qui ne peut pas trouver de place dans l'avion à cause de l'overbooking.

Le champ d'application du règlement concerne, d'après l'article 1er, les passagers qui disposent d'un billet valable et d'une réservation confirmée, et qui partent d'un aéroport situé dans le territoire d'un État membre de la Communauté et auquel on applique le Traité, quels que soient le pays ou le siège du transporteur aérien, la nationalité du passager et le lieu de destination. En d'autres termes, ce qui est très important, c'est que ces dispositions se rapportent à toutes les compagnies aériennes, y compris celles n'appartenant pas à la Communauté, dont les avions s'envolent de n'importe quel aéroport situé à l'intérieur de la CEE.

Il est utile de signaler, à cette occasion que la doctrine consiste à admettre la «réservation confirmée» mentionnée dans le texte du règlement, non comme un rapport juridique préparatoire visant à la stipulation successive d'un futur contrat définitif, mais plutôt comme une véritable façon d'être du contrat aérien.

Du reste les modalités de remboursement, soit sous forme spécifique soit par paiement en espèces, ne sont, du point de vue juridique, que la détermination du dédommagement de l'inexécution que le règlement impose à la compagnie aérienne

ESQUISSE DE LA LÉGISLATION TOURISTIQUE COMMUNAUTAIRE RELATIVE A LA PROTECTION DU TOURISTE défailante. A l'appui de cette thèse, en dernière analyse, il y a l'énoncé de la disposition de l'article 4.

En présence des conditions susmentionnées, le passager a le droit, en cas de refus d'embarquement, de choisir entre :

- 1) le remboursement sans pénalité du prix du billet pour la partie du voyage non effectuée,
- 2) le réacheminement dans les meilleurs délais jusqu'à la destination finale ou
- 3) le réacheminement à une date ultérieure qui lui convient.

Ceci dit, indépendamment du choix effectué par le voyageur, le transporteur aérien est obligé de payer immédiatement après avoir refusé l'embarquement une compensation minimale de 150 écus pour les vols jusqu'à 3.500 km., et de 300 écus pour les vols dépassant 3.500 km. Ces indemnités sont réduites de 50% si le transporteur offre au passager un réacheminement jusqu'à la destination finale sur un autre vol dont l'heure d'arrivée ne dépasse pas les deux heures de retard dans le premier cas et les quatre heures dans le deuxième. Il faut signaler ensuite que les compensations peuvent être payées au comptant ou, avec l'accord du passager, sous forme de bons de voyages et/ou d'autres services. Il faut aussi mentionner que l'article 6 du règlement prévoit que le transporteur aérien doit offrir à titre gracieux aux passagers auxquels il a nié l'embarquement :

- a) le remboursement des frais pour une communication téléphonique et/ou un message adressé par télex ou télécopie jusqu'à la destination finale;
- b) les repas ainsi que les rafraîchissements en rapport avec la durée de l'attente;
- c) l'hébergement au cas où il s'avère nécessaire pour une ou plusieurs nuits d'hôtels.

Du point de vue de la protection juridique du droit à l'information et à l'assistance du touriste, il est très intéressant de remarquer

l'obligation imposée aux compagnies aériennes de mettre à disposition des voyageurs auprès de leurs bureaux de réservation et des agents de voyages les documents contenant les dispositions du règlement. Mais c'est surtout l'article 5 que, par rapport à l'exigence du droit privé d'une équitable prise en compte des intérêts en jeu en matière de «voyages à forfait» (8), revêt une importance primordiale. En effet, il prévoit qu'en cas de refus d'embarquement sur un vol qui a lieu et qui est commercialisé dans

(8) La définition du terme « forfait » a donné lieu à des débats difficiles au sein de la CEE alors qu'elle doit servir de référence à la fixation des obligations contractuelles et à celles de la responsabilité civile des tour opérateurs et des agents de voyages. La pratique est à la fois plus simple et plus complexe. En effet les tour opérateurs présentent leurs projets de vacances dans des brochures.

Le transport est souvent - mais pas systématiquement - intégré au forfait, il existe également des forfaits hors transport (séjours en villages de vacances, séjours de sports d'hiver, etc.); de plus, certains voyages « forfaitaires » ne comprennent que l'élément transport. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION a donné, dans sa publication *Consommateurs Actualité*, du 18 mars 1983, n° 368, cette définition qui, pour être narrative, rend assez bien compte des réalités : « Il s'agit d'un ensemble de prestations: voyages aériens maritimes, ou par autocars, hébergement à l'hôtel, excursions, circuits touristiques, transports sur le lieu du séjour, mise à disposition d'une voiture, etc. La formule d'un "voyage organisé" peut être un circuit pré-établi en groupe, ou un séjour individuel avec des activités au choix. Une agence de voyages peut, à la demande du client, programmer un voyage "sur mesure" (individuel) ».

En dernière analyse, la directive en question définit le forfait comme une combinaison préalable d'au moins deux des éléments suivants, lorsqu'elle est conçue et offerte à un prix tout compris: 1) transport; 2) logement; 3) autres services non accessoires au transport ou au logement.

ESQUISSE DE LA LÉGISLATION TOURISTIQUE COMMUNAUTAIRE RELATIVE A LA PROTECTION DU TOURISTE

le contexte d'un voyage à forfait, le transporteur aérien est obligé au paiement d'une compensation au professionnel qui a conclu un contrat avec le passager, et qui il est responsable envers lui de l'exécution du même contrat, d'après la Directive du Conseil 90/314/CEE, du 13 juin 1990, concernant les voyages, les vacances et les circuits «à forfait». Naturellement le professionnel est tenu à transférer aux voyageurs les sommes touchées, sans aucun préjudice de droits et de devoirs. On comprend bien que ces dispositions permettent une protection à la fois ponctuelle et exhaustive du touriste, puisque la responsabilité pour l'inexécution d'un contrat de voyage «à forfait», est fixée et attribuée au sujet contractuel qui a effectivement causé le préjudice : le transporteur aérien.

Autre caractéristique fondamentale de cet acte : malgré les indemnisations et les services accessoires prévus, il reste au passager la possibilité d'avoir recours aux voies légales pour demander un dédommagement supplémentaire du préjudice subi, sauf s'il s'agit d'un passager «volontaire», c'est-à-dire d'un passager disposé à renoncer à sa place en contrepartie de la compensation. Afin de comprendre la portée de cette disposition, il suffit d'évoquer le cas où l'embarquement refusé entraîne l'annulation d'une importante réunion d'affaires avec tous les dommages qui en découlent.

Il faut remarquer, enfin, que le nouveau règlement ne considère pas illicite la pratique de l'overbooking: il se préoccupe, au contraire, de dicter des règles auxquelles les compagnies aériennes doivent se conformer pour assurer un système minimal de protection du touriste.

A ce propos, il est utile de préciser que ce règlement n'est valable que pour les vols réguliers, ne s'appliquant pas aux vols «charters» (9).

(9) D'après l'article 2 c) on entend pour «vol régulier» un vol qui est : «effectué, à titre onéreux, au moyen d'aéronefs destinés au transport de passagers ou de passagers et de marchandises et/ou de courrier, dans des conditions telles que, sur chaque vol, des places sont mises à la disposition du public, soit directement par le transporteur aérien, soit par ses agents agréés et organisé de façon à assurer le trafic entre deux points ou plus : 1) soit selon un horaire publié, 2) soit avec une régularité ou une fréquence telle qu'il fait partie d'une série systématique évidente ».

LA DIRECTIVE DU CONSEIL 90/314/CEE DU 13 JUIN 1990
(concernant les voyages, les vacances et les circuits à « forfait »)

La Directive du Conseil 90/314/CEE du 13 juin 1990 (10) constitue un véritable exemple de réglementation commune aux Pays membres de la CE en ceux qui concernent les rapports existant entre les professionnels du tourisme (c'est-à-dire les organisateurs et/ou les intermédiaires des voyages) et les voyageurs.

Cet acte normatif poursuit un double objectif.

Le premier vise au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales en matière de voyages, de vacances et de circuits «à forfait», qui semblent très divergentes et qui causent de multiples entraves à la libre prestation des services et à la libre concurrence entre les professionnels des pays membres.

Le deuxième, simultanément, mais certainement pas secondaire, offre une juste et adéquate protection du touriste. Il faut interdire en effet que la publicité, les indications et les clauses contractuelles soient formulées de façon incompréhensible et inaccessible; il faut adopter des dispositions tant matière de résiliation du contrat de la part du consommateur-voyageur qu'en matière de responsabilité des organisateurs et des intermédiaires de « voyages à forfait » en cas d'inexécution, afin de garantir une protection suffisante des vacanciers contre les risques de défaillance des entreprises touristiques.

(10) JOURNAL.OFFICIEL DES.COMMUNAUTÉS.EUROPEENNES, 23 juin 1990, n° L 158.

Par conséquent, le champ d'application de la Directive, à la différence de la C.C.V. (Convention internationale relative au contrat de voyage signée à Bruxelles le 23 avril 1970), concerne les voyages, les vacances et les circuits «à forfait» (11) vendus ou offerts à la vente à l'intérieur du territoire de la Communauté européenne.

Il faut souligner que la Directive n'adopte pas la distinction entre l'activité du tour opérateur (organisateur des voyages) et celle de l'agent de voyage (d'intermédiaire de la vente), car elle rassemble les deux professionnels du tourisme sous un seul rapport juridique-normatif en s'occupant d'introduire un bon nombre de principes de protection du touriste.

En matière d'offre au public des services tout compris et de brochures, les organisateurs et les intermédiaires sont obligés de fournir aux voyageurs une documentation complète (12), lisible, compréhensible et précise, sur les différents services touristiques proposés : destinations, caractéristiques, classements officiels, catégories et niveau de confort des moyens de transport et de logement, repas, itinéraires, renseignements détaillés sur les pays, documents personnels, normes sanitaires, acomptes et règlements,

(11) On remarque que l'article 2.1) établit que la facturation séparée de différents éléments d'un même service tout compris ne soustrait pas l'organisateur ou le vendeur aux obligations régies par la présente Directive.

(12) En effet l'article 3.2) établit que les renseignements inclus dans la brochure engagent l'organisateur ou le vendeur à moins que:

- avant la conclusion du contrat, on transmet au consommateur les modifications concernant les services,
- on apporte des modifications à la suite d'un accord entre les parties.

ESQUISSE DE LA LÉGISLATION TOURISTIQUE COMMUNAUTAIRE RELATIVE A LA PROTECTION DU TOURISTE
éventuel nombre minimum de participants, attention suivie pour les annonces trompeuses.

Le touriste a le droit d'obtenir en outre une copie du contrat de voyage portant toutes les conditions et le «programme touristique» qui doit comprendre les éléments suivants : horaires, arrêts et correspondances, places assignées dans les moyens de transport, adresse et numéro de téléphone des représentants locaux, obligation d'assistance et de secours d'urgence (permanent pour les mineurs), offre d'une police d'assurance contre les frais d'annulation et d'un contrat d'assistance en cas de rapatriement forcé.

On reconnaît toutefois au touriste, qui se trouve dans l'impossibilité de jouir du service tout compris, la faculté de se faire remplacer - après en avoir informé l'organisateur ou l'intermédiaire en temps utile et de toute façon avant la date prévue pour le départ - par une autre personne pour l'exécution du contrat, à condition que cette personne satisfasse aux exigences relatives au voyage ou au séjour et dédommage, en accord avec le voyageur, l'organisateur de toutes les dépenses supplémentaires causées par ce remplacement.

Plusieurs dispositions visent à protéger et à sauvegarder la situation juridique du voyageur contre la possibilité d'augmentations des tarifs tout à fait injustifiées.

A ce propos, des modifications de prix de la part de l'organisateur sont admises - à condition que le programme désigne clairement les modalités de calcul - uniquement pour tenir compte des variations dans :

- a) les tarifs des transporteurs,
- b) les droits et les taxes (ex. embarquement et débarquement),

c) les cours de change (13).

Donc, l'organisateur et le vendeur (14) (ou intermédiaire) de voyages sont responsables à l'égard du touriste de la bonne

(13) La directive prévoit que le prix indiqué dans le contrat ne sera pas augmenté dans les 20 jours qui précèdent la date prévue pour le départ.

(14) La portée innovatrice de cette formulation réside dans la confrontation avec le texte originaire de la proposition de loi, puisque "organisateur et/ou vendeur" n'était pas utilisée dans cette dernière. Mais une analyse plus fine et plus détaillée du véritable sens du terme, en vue d'une exacte identification, a été faite par le Prof. G. SILINGARDI, *Gli obblighi dell'agente di viaggio nella legislazione comunitaria, Rivista Giuridica Circolazione e Trasporti*, 1991, p. 568. L'auteur présente deux hypothèses d'interprétation de la responsabilité prévue du texte de la Directive.

D'un côté, on suppose une responsabilité de l'intermédiaire, supplémentaire et solidaire à celle de l'organisateur si le touriste n'a pas eu la possibilité de connaître son nom. Dans ce cas, on soutient qu'il s'agit d'un type de responsabilité pareille à celle prévue pour l'intermédiaire d'après l'article 19 n. 2) de la C.C.V. (Convention internationale relative au contrat de voyage); elle est d'ailleurs confirmée même par un précédent très intéressant en matière de responsabilité du fournisseur pour les dommages provoqués par les produits défectueux dans le cas où on n'a pas réussi à individualiser le producteur (d'après la Directive du Conseil 85/374/CEE du 25 juillet 1985).

De l'autre côté, on examine l'hypothèse d'une véritable et indéniable responsabilité directe de l'agent de voyages envers les touristes même pour les faits de l'organisateur, avec la pleine faculté reconnue aux voyageurs de revendiquer l'exacte exécution des prestations (et l'éventuel remboursement des dommages) indifféremment du tour operator ou de l'intermédiaire. D'ailleurs, il faut considérer que l'on adopte une solution pareille à celle prévue dans la Directive du Conseil 78/473/CEE du 3 mai 1978, concernant la coassurance communautaire, qui permet à l'assuré de demander à son choix le paiement de toute l'indemnité d'assurance au

ESQUISSE DE LA LÉGISLATION TOURISTIQUE COMMUNAUTAIRE RELATIVE A LA PROTECTION DU TOURISTE
exécution des obligations et des prestations contractuelles, aussi bien de celles qu'ils effectuent directement, que de celles effectuées par des tiers (15).

Naturellement l'organisateur et le vendeur ont la faculté d'avoir recours à une action directe contre les tiers responsables.

De toute façon la responsabilité de l'organisateur et du vendeur ne peut être limitée qu'en raison de:

- faits imprévisibles et insurmontables des tiers responsables des prestations des services;
- cas de force majeure;
- défaillances du voyageur.

Pour ce qui concerne le remboursement des dommages dus à l'inexécution totale ou partielle des prestations du service « tout

coassureur délégataire ou, proportionnellement de chaque coassureur.

(15) Sur ce point voir : P. PY, *Droit du tourisme*, Dalloz, Paris, 1993; ID. *La responsabilité contractuelle des intermédiaires de voyages et des autres professionnels du tourisme: ombres et lumières*, *Tourisprudence*, 1990, n° 1, p. 19; A. SUBRÉMON, *La directive «voyage à forfait»*, *Tourisprudence*, 1990, n° 2, p. 3; F. SERVOIN, *Principes généraux relatifs aux contrats de voyage en droit allemand, français et anglais*, *Tourisprudence*, 1990, n° 2, p. 45; G. SILINGARDI, *La tutela del consumatore nella recente proposta di direttiva CEE sui viaggi e vacanze tutto compreso*, *Bollettino degli Interessi sardi. Studi di economia e diritto*, 1988, p. 411; Id., *La responsabilità dell'impresa turistica: esperienze giuridiche a raffronto*, *La tutela del consumatore turista*, XXI^o Convegno Nazionale dell'ANIEST, Roma 13 dicembre 1989, Quaderni dell'Aniest, 1989, n. 9, p. 43; Id., *Condizioni generali di contratto e tutela dell'utente nella recente direttiva CEE n. 314 del 13 giugno 1990*, *Bollettino degli Interessi sardi. Studi di economia e diritto*, 1991, p. 933; Id., *La politica comunitaria in materia di turismo e la figura dell'agente di viaggio*, *Bollettino degli Interessi sardi. Studi di economia e diritto*, 1992, p. 633 ; C. NOTARSTEFANO, *Lineamenti privatistici delle attività turistiche*, Bari, 1993.

compris », il a été prévu que les pays membres peuvent établir que les indemnités soient limitées conformément aux conventions qui règlent les prestations susmentionnées (il s'agit, à part la C.C.V. de Bruxelles déjà signalée, de la Convention de Varsovie de 1929 sur le transport aérien international, de la Convention de Berne de 1961 sur les transports ferroviaires, de la Convention de Paris de 1962 sur la responsabilité des hôteliers, de la Convention d'Athènes de 1974 sur le transport maritime).

Par contre, d'après le contrat, on peut limiter l'indemnisation pour tous les dommages qui ne sont pas corporels, à condition que la restriction s'avère tout à fait raisonnable. Puisque cette directive s'inspire à la sauvegarde des droits des consommateurs, elle prévoit la possibilité de dérogation de la part des pays membres à ces dispositions par l'adoption ou la sauvegarde de règlements plus favorables aux touristes (16).

En résumé, cette directive communautaire élargit, précise et renforce d'une manière indéniable et exhaustive les exigences de protection de la situation juridique individuelle du touriste. Elle aborde quelques aspects des rapports entre les professionnels du tourisme (tour opérateurs et agences de voyages) et les usagers de biens et/ou services touristiques que la Convention de Bruxelles ne considère pas (tels que le contenu des brochures et des programmes de voyages, le devoir des renseignements, les réclamations et les garanties), et protège le touriste d'une façon

(16) Les opinions d'illustres juristes convergent sur ce sujet. En effet ils sont d'accord sur l'importance et sur le degré d'efficacité des dispositions établies dans l'article 7, qui imposent aux pays membres de prévoir l'obligation de l'assurance contre les risques de la part de l'organisateur de voyages et la constitution d'un fonds de garantie pour le paiement des sommes concernant les dédommagements.

ESQUISSE DE LA LÉGISLATION TOURISTIQUE COMMUNAUTAIRE RELATIVE A LA PROTECTION DU TOURISTE plus convenable en cas d'augmentation des tarifs, d'annulation du voyage et d'inexécution ou mauvaise exécution du séjour de la part de l'organisateur et/ou du vendeur qui ont, même, l'obligation d'offrir assistance en cas de réclamations.

A cet égard, il est nécessaire de remarquer que tous les douze États membres devaient adopter les dispositions susmentionnées avant le 31 décembre 1992. Toutefois, en thème de production juridique communautaire, il vaut la peine de préciser la distinction formulée par la doctrine dominante entre les règlements et les directives.

Les règlements, en particulier, pour les aspects qui les distinguent et pour leur attitude à créer des normes directement applicables aux personnes physiques et juridiques, sont l'expression la plus novatrice et la plus typique du pouvoir législatif et normatif de la Communauté (17). C'est du contexte normatif de l'article 189 du Traité instituant la CEE, qu'on déduit la grande importance qu'ils revêtent, parce qu'ils sont placés au sommet de la liste des actes communautaires, suivis des directives, des décisions et des actes non contraignants - c'est-à-dire sans obligations juridiques pour les destinataires - tels que les recommandations et les avis. Les règlements communautaires se caractérisent par trois aspects fondamentaux: leur portée générale; leur caractère contraignant dans tous leurs éléments; leur applicabilité directe dans les pays membres.

(17) Pour une présentation exhaustive des actes juridiques communautaires: voir R. MONACO, *Le fonti del diritto comunitario*, in *Il manuale di diritto comunitario* a cura di E. Pennacchini, R. Monaco, L. Ferrari Bravo et S. Puglisi, I, Torino, 1983, p. 57; GRABITZ, *Les sources du droit communautaire: les actes des institutions communautaires, Trente ans de droit communautaire*, Bruxelles-Luxembourg, 1981.

Par «portée générale», on entend le fait qu'ils s'adressent à une pluralité indéterminée de destinataires que l'on individualise uniquement grâce à leurs rapports avec une situation bien définie en des termes abstraits. Il suffit donc, que l'acte s'adresse aux destinataires non directement et individuellement, mais en tant que membres d'une catégorie régie d'une manière abstraite et dans son ensemble.

Le caractère contraignant des règlements dans tous leurs éléments ressort de leur contenu normatif et juridique.

L'applicabilité directe, même si elle n'est pas un caractère exclusif des règlements, trouve dans ces derniers l'expression la plus complète : ce n'est pas par hasard si l'article 189 du Traité de Rome l'évoque. Mais on a affirmé à plusieurs reprises que l'applicabilité directe - c'est-à-dire le fait que les actes communautaires ne doivent pas être transposés préalablement dans les droits nationaux des États membres - était considérée comme l'un des principes fondamentaux du droit communautaire. Cette thèse trouve son appui dans la nature même nature des institutions communautaires et dans leur capacité d'entrer en contact direct avec les ordres juridiques nationaux, ainsi que dans l'obligation générale des pays membres de respecter le droit communautaire et de l'appliquer par les instruments du droit intérieur. D'ailleurs, il ne serait pas possible d'assurer l'applicabilité directe, immédiate et uniforme des lois «CEE» sur le territoire de tous les pays membres, si les dispositions nationales dérogeaient, à tout moment, à celles communautaires.

En ce qui concerne les éléments formels, les règlements doivent être motivés, se référer aux propositions et aux avis obligatoires demandés et être publiés dans le Journal Officiel des Communautés européennes.

La motivation est un élément commun aux directives et aux décisions; toutefois, par rapport aux règlements, elle a donné lieu à des approfondissements juridiques: la Cour de Justice des Communautés européennes a précisé en effet que pour eux, en tant qu'actes normatifs de portée générale, la motivation requise étant moins détaillée (18).

La publication dans le Journal Officiel des Communautés européennes est requise pour les règlements contrairement, aux directives et aux décisions qui doivent être notifiées à leurs destinataires.

Néanmoins la pratique courante fait que l'on publie également les directives et les décisions adressées aux pays membres, ce qui fait perdre le caractère d'exclusivité aux règlements.

Dans tous les cas les règlements entrent en vigueur à la date établie ou, à défaut, 20 jours après leur publication, à moins qu'un délai de «vacatio legis» inférieur soit indiqué de manière précise (19).

Quant à la Directive, elle est mentionnée directement dans l'article 189, 3ème alinéa, du Traité de Rome instituant la CEE, comme un acte juridique qui oblige les pays membres auxquels elle s'adresse pour le résultat à atteindre, tout en laissant la compétence des organismes nationaux sur le plan de la forme et des moyens.

La nécessité d'une nouvelle législation nationale d'adoption de la part des États membres destinataires n'enlève pas à l'acte en question son caractère contraignant.

Au contraire, l'éventuelle inobservation ou inexécution dans le délai prévu constitue une violation du Traité CEE, qui peut aussi générer

(18) COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 13 mars 1968, affaire 5/67 Beus, Recueil 1968, p. 115.

(19) COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 13 décembre 1967, affaire 17/67 Beus, Recueil 1967, p. 521.

une procédure de contestation d'infraction aux traités devant la Cour de Justice des Communautés européennes.

Il faut remarquer que la directive peut revêtir un caractère individuel: elle peut donc s'adresser à un seul ou à plusieurs états membres.

Du point de vue de la procédure normative, la directive est arrêtée dans le cadre d'une procédure de proposition, qui opère une division du travail entre la Commission et le Conseil des Communautés. Elle peut en grandes lignes se résumer comme suit : la Commission propose d'abord, le Conseil décide ensuite.

Toutefois, avant que le Conseil prenne une décision, il faut passer par certaines étapes au cours desquelles - suivant l'objet de la réglementation - le Parlement Européen et le Comité Economique et Social ont également leur mot à dire.

En définitive, les règlements - en qualité d'actes juridiques de portée générale, obligatoires dans tous les éléments et directement applicables dans chaque pays membre - sont immédiatement et automatiquement valables sur l'ensemble du territoire communautaire sans aucune intervention supplémentaire des ordres juridiques nationaux; les directives, au contraire, s'adressent aux états et se bornent à indiquer les objectifs qu'ils doivent atteindre dans un délai déterminé: c'est à eux alors de choisir les moyens et les instruments juridiques pour y parvenir.

Par conséquent, selon cette orientation, les dispositions examinées n'auraient aucune applicabilité avant leur adoption effective par chaque état membre, avec pour résultat de pénaliser injustement les individus qui sont tout à fait dignes de protection - c'est-à-dire les touristes et les vacanciers utilisant les voyages « à forfait » - de l'inefficacité et des retards des divers ordres juridiques nationaux.

LA DÉCISION DU CONSEIL 92/421/CEE DU 13 JUILLET 1992
(concernant un plan d'actions communautaires en faveur du tourisme)

Au-delà des dispositions qu'on vient d'évoquer, les institutions de la Communauté européenne ont mis en oeuvre plusieurs mesures spécifiques visant à favoriser l'évolution du tourisme, qu'il s'agisse d'interventions financières, d'actions de développement et de planification ou de promotion du secteur (20.)

Parmi ces initiatives une mention particulière doit être accordée à la Décision du Conseil 92/421/CEE du 13 juillet 1992 concernant un plan d'actions communautaires en faveur du tourisme (21).

Ce plan d'une durée de trois ans et valable à partir du 1er janvier 1993, établit un calendrier très détaillé des priorités à mettre en chantier pour l'exercice 1993 prévoyant notamment :

- l'amélioration de la connaissance du secteur (statistique communautaire sur le tourisme, information sur les données, analyse prospective de nouvelles formes de tourisme) et de la cohérence des actions (coopération et consultation des professionnels du tourisme),
- l'étalement des vacances (à travers l'utilisation des infrastructures et des équipements touristiques hors saison),

(20) Cf. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *La Communauté européenne et le tourisme, Le dossier de l'Europe*, 1987; Id., *Tourisme en Europe*, Parlement européen, 1992; R. HOLLIER, *L'Europe du tourisme s'affirme, Les cahiers d'Espaces*, 1989, n° 13, p. 4.

(21) JOURNAL.OFFICIEL DES.COMMUNAUTÉS.EUROPÉENNES, 13 août 1992, n° L 231.

- les actions transnationales (coopération technique entre régions frontalières et/ou internationales pour le développement du secteur),
- le développement du tourisme culturel (valorisation du patrimoine culturel européen à travers l'échange d'expériences entre professionnels du tourisme et institutions culturelles),
- la sauvegarde de l'environnement (information et sensibilisation sur l'interaction visant à concilier le tourisme et la protection de la nature),
- la promotion du tourisme rural (soutien au développement de l'agro-tourisme et des activités touristiques en milieu rural),
- le développement du tourisme social (soutien à la coordination d'actions entre États membres afin d'éliminer notamment les barrières aux touristes handicapés),
- la formation (amélioration des programmes de formations existants à travers la coopération entre les universités, les écoles de tourisme, les professionnels et les administrations concernées),
- la promotion auprès des pays tiers (réalisation de projets de promotion de l'Europe - en tant que principale destination touristique mondiale - auprès des pays lointains les plus développés, surtout les marchés nord-américain et japonais).

L'action communautaire n° 4 intitulée "Les touristes en tant que consommateurs" revêt à nos yeux une importance primordiale. Elle prévoit en effet que: «L'action de la Communauté vise à soutenir les initiatives qui améliorent l'information des touristes, ainsi que leur protection, dans les domaines tels que les systèmes de classification existants, la signalétique, le «time-share», la surréservation et les procédures de recours».

On peut finalement affirmer que la Communauté Européenne considère les touristes en tant que consommateurs et usagers de produits et services touristiques..

Il s'ensuit que cette action ne pourra avoir que d'importants retentissements d'ordre juridique et une considérable portée surtout dans l'élaboration d'un système européen de protection des touristes efficace et réel (22).

Dans ce cadre, s'inscrit l'arrêt du 2 février 1989 de la Cour de Justice des Communautés Européennes de Luxembourg, dans l'affaire 186/87 Ian William Cowan contre Trésor public: «Touristes en tant que destinataires de services - Droit à l'indemnisation en cas d'agression» (23).

Il s'agissait d'une agression violente subie lors d'un séjour par un touriste britannique à la sortie d'une station du métro de Paris, le 11 juin 1982. Les auteurs n'ayant pu être reconnus, M. Ian William Cowan s'est adressé à la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions du Tribunal de Grande Instance de Paris afin d'obtenir une indemnisation au titre de l'article 706-3 du Code de procédure pénale (24).

(22) Cf. J.-C. EUDE, *La Communauté européenne et le tourisme*, Centre Européen Universitaire de Nancy, 1987; Id., *La C.E.E. et le tourisme*, *Les Cahiers d'Espaces*, 1989, n° 13, p. 7; Id., *L'Europe au compte gouttes*, *Espaces*, 1989, n° 100, p. 68.

(23) Pour de plus amples renseignements voir : COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2 février 1989, affaire 186/87 M. Ian Cowan contre Trésor Public, *Recueil*, 1989, p. 195.

(24) L'article 706-3 du Code de procédure pénale dispose que : «Toute personne ayant subi un préjudice résultants de faits volontaires ou non qui présentent le caractère matériel d'une infraction peut obtenir de l'État une indemnité lorsque sont réunies les conditions suivantes :

1) Ces faits ... ont causé un dommage corporel et ont entraîné la mort, une incapacité permanente ou une incapacité totale de travail personnel pendant plus d'un mois ...

2) Le préjudice consiste en un trouble grave dans les conditions de vie résultant d'une perte ou d'une diminution de revenus, d'un accroissement de charges, d'une inaptitude à exercer une activité

Mais d'après l'article 706-15 du Code de procédure pénale ne peuvent bénéficier de l'indemnisation «que les personnes qui sont de nationalité française ou celles qui sont de nationalité étrangère et justifient :

- soit qu'elles sont ressortissantes d'un État ayant conclu avec la France un accord de réciprocité pour l'application desdites dispositions et qu'elles remplissent les conditions fixées par cet accord;

soit qu'elles sont titulaires de la carte dite "carte de résident"».

Bien évidemment, de telles conditions semblaient être discriminatoires car elles empêchaient les touristes - en tant que destinataires de services - de se rendre librement dans un autre État membre de la Communauté. Pour ces raisons la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions du Tribunal de Grande Instance de Paris, par ordonnance du 5 juin 1987, a posé à la Cour de Justice des Communautés européennes la question préjudicielle suivante (25) : "Les dispositions de l'article 706-15 du Code de procédure pénale réglementant les cas où un ressortissant étranger, victime en France d'une infraction, peut bénéficier d'une indemnisation par l'État français, sont-elles compatibles avec le principe de non-discrimination énoncé notamment à l'article 7 du traité de Rome ?".

professionnelle ou d'une atteinte à l'intégrité soit physique, soit mentale.

3) La personne lésée ne peut obtenir, à un titre quelconque, la réparation ou une indemnisation effective et suffisante de ce préjudice ...».

(25) Voir aussi EUDE, J.-C. *Droit communautaire : "La longue marche"*, *Espaces*, 1989, n° 98, p. 24; NOTARSTEFANO, C. *Lineamenti privatistici delle attività turistiche*, Bari, 1993, p. 103.

Après examen, la Cour de Luxembourg le 2 février 1989 a établi que : «Le principe de non-discrimination énoncé notamment à l'article 7 du traité CEE, doit être interprété en ce sens qu'il oppose à ce qu'un État membre, pour ce qui concerne les personnes auxquelles le droit communautaire garantit la liberté de se rendre dans cet État, en particulier en tant que destinataires de services, subordonne l'octroi d'une indemnité de l'État, destinée à réparer le préjudice causé dans cet État à la victime d'une agression ayant entraîné un dommage corporel, à la condition d'être titulaire d'une carte de résident ou d'être ressortissant d'un pays ayant conclu un accord de réciprocité avec cet État membre».

La conséquence directe et immédiate de cette décision jurisprudentielle est que le principe de non-discrimination des destinataires des services s'applique, bien entendu, à tous les touristes européens, qui voient ainsi renforcées et réalisées (dans ce cas d'agression) leurs instances de protection juridique.

CONSIDÉRATIONS FINALES

Le tourisme est un phénomène très complexe et en perpétuelle évolution, avec d'importants retentissements économiques et sociaux (26). Cette formidable croissance, si elle a d'un côté permis au secteur touristique de jouer un rôle toujours plus important dans l'ensemble des activités économiques et sociales, a de l'autre mis en évidence la nécessité impérieuse d'une intervention ponctuelle par une discipline précise et organique dudit phénomène.

Sur la base de ces éléments, le but de cette analyse a été celui de faire le point sur la législation communautaire en thème de responsabilité de l'entreprise touristique (en particulier : les tour opérateurs, les agents de voyages, les hôteliers, etc.) et de protection du touriste, en partant de l'exigence de trouver une coordination normative et institutionnelle à même de permettre un "gouvernement" réel d'un secteur extrêmement partagé entre plusieurs acteurs et facteurs.

L'harmonisation souhaitée en la matière d'un accomplissement convenable des activités touristiques ne peut être poursuivie qu'en plaçant le problème de la responsabilité des professionnels du tourisme dans le système de la responsabilité civile, et en particulier, dans le cadre des principes de la thèse du "risque d'entreprise".

(26) Sur la base d'une étude commandée par l'AMERICAN EXPRESS COMPANY à la WHARTON ECONOMETRIC FORECASTING ASSOCIATES OF PHILADELPHIA, le chiffre d'affaires de l'industrie touristique a atteint en 1993 les 3.500 milliards de dollars, faisant de ce secteur la première industrie au monde assurant l'emploi de plus de 127 millions de personnes.

En d'autres termes, le problème est celui d'établir dans quelles mesures et à quelles conditions il est juste que le risque soit attribué au promoteur de l'initiative économique - organisateur et/ou intermédiaire de voyages - ou au touriste: le tout selon une équitable pondération des intérêts opposés en jeu.

D'après la doctrine de la responsabilité, ce serait une réglementation claire et ponctuelle des "rapports contractuels" et un point de référence pour tous ceux - professionnels publics et privés, entrepreneurs, touristes, experts - qui s'intéressent au phénomène touristique.

On ne peut pas s'empêcher en conclusion d'insister sur la nécessité d'une action normative au niveau international, qui si d'un côté sauvegarde les intérêts des touristes au sens large du mot, permet de l'autre aux entreprises touristiques d'agir dans un contexte compétitif et hautement professionnel, afin de garantir un développement équilibré de ce secteur dans l'ensemble d'une situation socio-économique en pleine évolution.

ANNEXES

1. - Le Règlement du Conseil 91/295/CEE du 4 février 1991 (qui établit des règles communes se rapportant à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers de passagers).

2. - La Directive du Conseil 90/314/CEE du 13 juin 1990 (concernant les voyages, les vacances et les circuits à forfait).

3. - La Décision du Conseil 92/421/CEE du 13 juillet 1992 (concernant un plan d'actions communautaires en faveur du tourisme).

RÈGLEMENT (CEE) N° 295/91 DU CONSEIL

du 4 février 1991

établissant des règles communes relatives à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 84 paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission (1),

vu l'avis du Parlement européen (2),

vu l'avis du Comité économique et social (3),

considérant que les mesures de libéralisation adoptées par le Conseil en juillet 1990 constituent un nouveau pas vers une politique commune à part entière dans le domaine des transports aériens ;

considérant qu'une action commune dans le domaine de la protection des intérêts des usagers des transports aériens est nécessaire afin d'assurer le développement harmonieux d'un secteur appelé à évoluer dans un environnement en pleine mutation ;

considérant que la pratique en matière de compensation du refus d'embarquement varie considérablement d'un transporteur aérien à l'autre ;

considérant que l'établissement de certaines normes minimales communes en ce qui concerne la compensation du refus d'embarquement doit permettre le maintien de la qualité des services offerts par les transporteurs aériens dans un contexte de concurrence accrue ;

considérant que les transporteurs aériens doivent être tenus de fixer des règles pour l'embarquement en cas de surréservation ;

considérant qu'il y a lieu de définir les droits des passagers en cas de refus d'embarquement ;

considérant que les transporteurs aériens doivent être tenus de compenser les passagers refusés à l'embarquement et de leur fournir des services complémentaires ;

considérant que les passagers doivent être clairement informés des règles applicables en la matière,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT :

Article premier

Le présent règlement établit les règles minimales communes applicables aux passagers refusés à l'embarquement d'un vol régulier surréservé pour lequel ils

disposent d'un billet en cours de validité et ayant fait l'objet d'une confirmation de réservation, au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre et soumis aux dispositions du traité, quels que soient l'État dans lequel est établi le transporteur aérien, la nationalité du passager et le lieu de destination.

Article 2

Aux fins du présent règlement, on entend par :

a) « refus d'embarquement », le refus d'embarquer des passagers qui :

— disposent d'un billet en cours de validité,

— disposent d'une réservation confirmée pour le vol concerné

et

— se sont présentés à l'enregistrement dans les délais et conditions requis ;

b) « réservation confirmée », le fait qu'un billet vendu par le transporteur aérien ou par son agent de voyage agréé :

— précise le numéro, la date et l'heure du vol

et

— porte dans le cadre réservé à cet effet la mention « OK » ou toute autre mention, par laquelle le transporteur aérien indique qu'il a enregistré et expressément confirmé la réservation ;

c) « vol régulier », un vol qui présente chacune des caractéristiques suivantes :

— effectué, à titre onéreux, au moyen d'aéronefs destinés à transporter des passagers ou des passagers et du fret et/ou du courrier, dans des conditions telles que, sur chaque vol, des places sont mises à la disposition du public, soit directement par le transporteur aérien, soit par ses agents agréés,

— organisé de façon à assurer la liaison entre deux points ou plus :

i) soit selon un horaire publié ;

ii) soit avec une régularité ou une fréquence telle qu'il fait partie d'une série systématique évidente ;

d) « vol surréservé », un vol sur lequel le nombre de passagers disposant d'une réservation confirmée et se présentant à l'enregistrement dans les délais et conditions requis dépasse le nombre de sièges disponibles ;

(1) JO n° C 129 du 24. 5. 1990, p. 15.

(2) JO n° C 19 du 28. 1. 1991.

(3) JO n° C 31 du 6. 2. 1991.

- e) « volontaire », une personne qui :
 - dispose d'un billet en cours de validité,
 - dispose d'une réservation confirmée et
 - s'est présentée à l'enregistrement dans les délais et conditions requis et est prête à céder, lorsque le transporteur aérien en fait la demande, sa réservation confirmée en échange d'une compensation ;
- f) « destination finale », la destination figurant sur le billet présenté à l'enregistrement ou, s'il y a plusieurs vols successifs, sur le coupon correspondant au dernier vol. Les vols de correspondance qui peuvent être effectués sans problème, même si le refus d'embarquement a provoqué un retard, ne sont pas pris en considération.

Article 3

1. Le transporteur aérien doit fixer les règles qu'il suivra pour l'embarquement des passagers dans le cas d'un vol sursrervé. Il notifie ces règles et toutes les éventuelles modifications à l'État membre concerné et à la Commission, qui les mettra à la disposition des autres États membres. Les éventuelles modifications entreront en vigueur un mois après leur notification.
2. Les règles visées au paragraphe 1 sont mises à la disposition du public dans les agences et les comptoirs d'enregistrement du transporteur.
3. Les règles visées au paragraphe 1 devraient prévoir l'éventualité d'un recours à des volontaires disposés à renoncer à l'embarquement.
4. En tout état de cause, le transporteur aérien devrait prendre en considération les intérêts de passagers devant être acheminés en priorité pour des raisons légitimes, tels que les personnes à mobilité réduite et les enfants non accompagnés.

Article 4

1. En cas de refus d'embarquement, le passager a le droit de choisir entre :
 - le remboursement sans pénalité du prix du billet pour la partie du voyage non effectuée,
 - le réacheminement dans les meilleurs délais jusqu'à la destination finaleou
 - le réacheminement à une date ultérieure à la convenance du passager.
2. Indépendamment du choix effectué par le passager dans le cas visé au paragraphe 1, le transporteur aérien paie, immédiatement après le refus d'embarquement, une compensation minimale, sans préjudice des paragraphes 3 et 4, égale à :
 - 150 écus pour les vols jusqu'à 3 500 kilomètres,
 - 300 écus pour les vols de plus de 3 500 kilomètres,compte tenu de la destination finale prévue dans le billet.
3. Lorsque le transporteur offre un réacheminement jusqu'à la destination finale sur un autre vol dont l'heure

d'arrivée n'excède pas celle programmée pour le vol initialement réservé de deux heures dans le cas des liaisons allant jusqu'à 3 500 kilomètres et de quatre heures dans le cas des liaisons de plus de 3 500 kilomètres, les compensations prévues au paragraphe 2 peuvent être réduites de 50 %.

4. Les montants des compensations peuvent être limités au prix du billet correspondant à la destination finale.
5. Les compensations seront payées en espèces ou, en accord avec le passager, en bons de voyage et/ou d'autres services.
6. Au cas où, sur un vol sursrervé, le passager accepte de voyager dans une classe inférieure à celle pour laquelle le billet a été payé, il a droit au remboursement de la différence du prix.
7. Les distances indiquées aux paragraphes 2 et 3 sont mesurées en fonction de la méthode de la distance du plus grand cercle (route orthodromique).

Article 5

1. En cas de refus d'embarquement sur un vol commercialisé dans le cadre d'un voyage à forfait, le transporteur aérien est tenu de compenser l'opérateur qui a contracté avec le passager et qui est responsable vis-à-vis de lui de la bonne exécution du contrat de ce voyage à forfait, en vertu de la directive 90/314/CEE du Conseil, du 13 juin 1990, concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (*).
2. Sans préjudice des droits et obligations qui découlent de la directive 90/314/CEE, l'opérateur est tenu de répercuter sur le passager les sommes perçues au titre du paragraphe 1.

Article 6

1. Outre les compensations minimales prévues à l'article 4, le transporteur aérien offre gratuitement aux passagers refusés à l'embarquement :
 - a) le coût d'une communication téléphonique et/ou d'un message adressé par télex/télécopie au lieu de destination ;
 - b) la possibilité de se restaurer suffisamment compte tenu du délai d'attente ;
 - c) l'hébergement dans un hôtel au cas où les passagers se trouveraient bloqués pour une ou plusieurs nuits.
2. Lorsqu'une ville ou une région est desservie par plusieurs aéroports et qu'un transporteur aérien propose à un passager refusé à l'embarquement un vol en direction d'un autre aéroport que celui réservé par le passager, les

(*) JO n° L 158 du 23. 6. 1990, p. 59.

frais de déplacement entre les aéroports de remplacement ou vers une destination de rechange toute proche, convenu avec le passager, sont à la charge du transporteur.

Article 7

Le transporteur aérien n'est pas tenu au paiement d'une compensation de refus d'embarquement lorsque le passager voyage gratuitement ou à des tarifs réduits non disponibles directement ou indirectement au public.

Article 8

Les transporteurs aériens doivent fournir à chaque passager refusé à l'embarquement un formulaire exposant

les règles de compensation en cas de refus d'embarquement.

Article 9

1. Les dispositions du présent règlement s'appliquent sans préjudice d'un recours ultérieur devant les juridictions compétentes en vue de dédommagements supplémentaires.
2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux volontaires tels que définis à l'article 2 point e) qui ont accepté une compensation en application des règles visées à l'article 3.

Article 10

Le présent règlement entre en vigueur deux mois après sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 4 février 1991.

Par le Conseil

Le président

J. F. POOS

DIRECTIVE DU CONSEIL

du 13 juin 1990

concernant les voyages, vacances et circuits à forfait

(90/314/CEE)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 100 A,

vu la proposition de la Commission ⁽¹⁾,

en coopération avec le Parlement européen ⁽²⁾,

vu l'avis du Comité économique et social ⁽³⁾,

considérant que l'un des principaux objectifs de la Communauté est l'achèvement du marché intérieur, dont le secteur touristique constitue un élément essentiel;

considérant que les législations des États membres sur les voyages, vacances et circuits à forfait, ci-après dénommés « forfait », présentent de nombreuses disparités et que les pratiques nationales dans ce domaine diffèrent considérablement, ce qui entraîne des obstacles à la libre prestation des services en ce qui concerne les forfaits et des distorsions de concurrence entre les opérateurs établis dans des États membres différents;

considérant que l'établissement de règles communes concernant les forfaits contribuera à l'élimination de ces obstacles et ainsi à la réalisation d'un marché commun des services, ce qui permettra aux opérateurs établis dans un État membre de proposer leurs services dans d'autres États membres et aux consommateurs de la Communauté de bénéficier de conditions comparables quel que soit l'État membre dans lequel ils achètent un forfait;

considérant que le point 36 lettre b) de l'annexe à la résolution du Conseil, du 19 mai 1981, concernant un deuxième programme de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs ⁽⁴⁾, invite la Commission à entreprendre des études, notamment dans le domaine du tourisme et, le cas échéant, à présenter des propositions appropriées en tenant compte de leur importance pour la protection des consommateurs et des effets de législations nationales différentes sur le bon fonctionnement du marché commun;

considérant que, dans la résolution du 10 avril 1984 concernant une politique communautaire du tourisme ⁽⁵⁾, le Conseil accueille favorablement l'initiative de la

Commission d'attirer l'attention sur l'importance du tourisme et prend note des premières orientations d'une politique communautaire du tourisme définies par la Commission;

considérant que la communication de la Commission au Conseil, intitulée « Nouvelle impulsion pour la politique de protection des consommateurs » et approuvée par une résolution du Conseil du 6 mai 1986 ⁽⁶⁾ prévoit au point 37, parmi les mesures proposées par la Commission, l'harmonisation des législations sur les forfaits;

considérant que le tourisme joue un rôle de plus en plus important dans l'économie des États membres; que le système du forfait constitue une partie essentielle du tourisme; que la croissance et la productivité du secteur des forfaits dans les États membres seraient stimulées si, à tout le moins, un minimum de règles communes étaient adoptées afin de lui donner une dimension communautaire; que cette évolution procurerait non seulement des avantages aux citoyens de la Communauté qui achètent un forfait organisé sur la base de ces règles, mais qu'elle attirerait des touristes de pays tiers qui souhaitent bénéficier des avantages de normes garanties dans les forfaits;

considérant que les règles protégeant le consommateur présentent, d'un État membre à l'autre, des disparités qui dissuadent les consommateurs d'un État membre donné d'acheter des forfaits dans un autre État membre;

considérant que ce facteur de dissuasion décourage de manière particulièrement efficace les consommateurs d'acheter des forfaits en dehors de leur propre État membre; qu'il est plus efficace que dans le cas de l'achat d'autres services, étant donné que le caractère particulier des prestations fournies dans un forfait suppose en général le déboursement anticipé de sommes importantes et la fourniture des prestations dans un État autre que l'État de résidence du consommateur;

considérant que le consommateur doit bénéficier de la protection instaurée par la présente directive, qu'il soit partie au contrat, cessionnaire ou membre d'un groupe pour le compte duquel une autre personne a conclu un contrat relatif à un forfait;

considérant que l'organisateur du forfait et/ou le détaillant doivent être tenus de veiller à ce que, dans les documents qui décrivent le forfait respectivement organisé et vendu

⁽¹⁾ JO n° C 96 du 12. 4. 1988, p. 5.

⁽²⁾ JO n° C 69 du 20. 3. 1989, p. 102 et

JO n° C 149 du 18. 6. 1990.

⁽³⁾ JO n° C 102 du 24. 4. 1989, p. 27.

⁽⁴⁾ JO n° C 165 du 23. 6. 1981, p. 24.

⁽⁵⁾ JO n° C 115 du 30. 4. 1984, p. 1.

⁽⁶⁾ JO n° C 118 du 7. 3. 1986, p. 28.

par eux, les indications fournies ne soient pas trompeuses et à ce que les brochures mises à la disposition du consommateur contiennent une information claire et précise ;

considérant que le consommateur doit avoir une copie des clauses du contrat relatif au forfait ; qu'il y a lieu, à cet effet, d'exiger que toutes les clauses du contrat soient consignées par écrit ou sous toute autre forme compréhensible et accessible au consommateur et qu'une copie lui soit remise ;

considérant que le consommateur doit, dans certains cas, être libre de céder à une tierce personne intéressée la réservation d'un forfait qu'il a effectuée ;

considérant que le prix établi par le contrat ne doit en principe pas pouvoir être révisé, sauf si la possibilité d'une révision, tant à la hausse qu'à la baisse, est expressément prévue par le contrat ; que cette possibilité doit toutefois être subordonnée à certaines conditions ;

considérant que le consommateur doit avoir la faculté, dans certains cas, de résilier avant le départ un contrat relatif à un forfait ;

considérant qu'il convient de définir clairement les droits du consommateur dans le cas où l'organisateur annule le forfait avant la date de départ convenue ;

considérant que lorsque, après le départ du consommateur, une partie importante des services prévus au contrat n'est pas fournie ou que l'organisateur constate qu'il ne pourra pas assurer une partie importante des services prévus, l'organisateur doit être soumis à certaines obligations vis-à-vis du consommateur ;

considérant que l'organisateur et/ou le détaillant partie au contrat doivent être responsables à l'égard du consommateur de la bonne exécution des obligations résultant du contrat ; que, en outre, l'organisateur et/ou le détaillant doivent être responsables des dommages résultant pour le consommateur de l'inexécution ou de la mauvaise exécution du contrat, à moins que les manquements constatés dans l'exécution du contrat ne soient imputables ni à leur faute ni à celle d'un autre prestataire de services ;

considérant que, lorsque la responsabilité de l'organisateur et/ou du détaillant se trouve engagée en raison de l'inexécution ou de la mauvaise exécution des prestations faisant l'objet du forfait, il apparaît indiqué qu'elle puisse être limitée conformément aux conventions internationales qui régissent ces prestations, notamment la convention de Varsovie de 1929 sur le transport aérien international, la convention de Berne de 1961 sur le transport par chemins de fer, la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer et la convention de Paris de 1962 sur la responsabilité des hôteliers ; que, en outre, pour les dommages autres que corporels, des limites à la responsabilité doivent pouvoir résulter également du contrat relatif au forfait, à condition toutefois qu'elles ne soient pas déraisonnables ;

considérant qu'il y a lieu de prévoir certaines mesures en vue d'informer le consommateur et de traiter les réclamations ;

considérant qu'il serait avantageux, pour les consommateurs et les professionnels du forfait, que l'organisateur

et/ou le détaillant soient tenus de justifier de garanties en cas d'insolvabilité ou de faillite ;

considérant que les États membres doivent avoir la faculté d'adopter ou de maintenir, dans le domaine des voyages à forfait, des dispositions plus strictes en vue de protéger le consommateur,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

Article premier

La présente directive a pour objet de rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les voyages à forfait, les vacances et circuits à forfait, vendus ou offerts à la vente sur le territoire de la Communauté.

Article 2

Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) forfait : la combinaison préalable d'au moins deux des éléments suivants, lorsqu'elle est vendue ou offerte à la vente à un prix tout compris et lorsque cette prestation dépasse vingt-quatre heures ou inclut une nuitée :

- a) transport ;
- b) logement ;
- c) autres services touristiques non accessoires au transport ou au logement représentant une part significative dans le forfait.

La facturation séparée de divers éléments d'un même forfait ne soustrait pas l'organisateur ou le détaillant aux obligations de la présente directive ;

2) organisateur : la personne qui, de façon non occasionnelle, organise des forfaits et les vend ou offre à la vente directement ou par l'intermédiaire d'un détaillant ;

3) détaillant : la personne qui vend ou offre à la vente le forfait établi par l'organisateur ;

4) consommateur : la personne qui achète ou s'engage à acheter le forfait (« le contractant principal »), ou toute personne au nom de laquelle le contractant principal s'engage à acheter le forfait (« les autres bénéficiaires »), ou toute personne à laquelle le contractant principal ou un des autres bénéficiaires cède le forfait (« le cessionnaire ») ;

5) contrat : l'accord qui lie le consommateur à l'organisateur et/ou au détaillant.

Article 3

1. Toute description du forfait communiquée par l'organisateur ou le détaillant au consommateur, son prix et toutes les autres conditions applicables au contrat ne doivent pas contenir d'indications trompeuses.

2. Si une brochure est mise à la disposition du consommateur, elle doit indiquer de manière lisible, claire et précise le prix ainsi que les informations appropriées concernant les éléments suivants :

- a) la destination, les moyens, les caractéristiques et les catégories de transport utilisés ;
- b) le mode d'hébergement, sa situation, sa catégorie ou son niveau de confort et ses principales caractéristiques, son homologation et son classement touristique en vertu de la réglementation de l'État membre d'accueil concerné ;
- c) les repas fournis ;
- d) l'itinéraire ;
- e) les informations d'ordre général concernant les conditions applicables aux ressortissants de l'État ou des États membres concernés en matière de passeports et de visas, ainsi que les formalités sanitaires nécessaires pour le voyage et le séjour ;
- f) le montant ou le pourcentage du prix à verser à titre d'acompte et le calendrier pour le paiement du solde ;
- g) si le forfait exige pour sa réalisation un nombre minimal de personnes et, dans ce cas, la date limite d'information du consommateur en cas d'annulation.

Les informations contenues dans la brochure engagent l'organisateur ou le détaillant, à moins que :

- des changements dans ces informations n'aient été clairement communiqués au consommateur avant la conclusion du contrat ; la brochure doit en faire état expressément,
- des modifications n'interviennent ultérieurement à la suite d'un accord entre les parties au contrat.

Article 4

- 1. a) L'organisateur et/ou le détaillant fournissent, par écrit ou sous toute autre forme appropriée, au consommateur, avant la conclusion du contrat, les informations d'ordre général concernant les conditions applicables aux ressortissants de l'État membre ou des États membres concerné(s) en matière de passeports et de visas, et notamment quant aux délais pour leur obtention, ainsi que les informations relatives aux formalités sanitaires nécessaires pour le voyage et le séjour ;
- b) L'organisateur et/ou le détaillant doivent fournir au consommateur, par écrit ou sous toute autre forme appropriée, en temps voulu avant le début du voyage, les informations suivantes :
 - i) les horaires et les lieux des escales et correspondances, ainsi que l'indication de la place à occuper par le voyageur, par exemple la cabine ou la couchette s'il s'agit d'un bateau, ou le compartiment couchettes ou le wagon-lit s'il s'agit d'un train ;
 - ii) le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de la représentation locale de l'organisateur et/ou du détaillant ou, à défaut, les nom, adresse et numéro de téléphone des organismes locaux

susceptibles d'aider le consommateur en cas de difficultés.

Lorsque ces représentations et ces organismes n'existent pas, le consommateur doit disposer en tout état de cause d'un numéro d'appel d'urgence ou de toute autre information lui permettant d'établir le contact avec l'organisateur et/ou le détaillant ;

- iii) pour les voyages et séjours de mineurs d'âge à l'étranger, les informations permettant d'établir un contact direct avec l'enfant ou le responsable sur place de son séjour ;
- iv) une information sur la souscription facultative d'un contrat d'assurance couvrant les frais d'annulation par le consommateur ou d'un contrat d'assistance couvrant les frais de rapatriement en cas d'accident ou de maladie.

2. Les États membres veillent à ce que le contrat respecte les principes suivants :

- a) selon le forfait considéré, le contrat comprend au moins les clauses figurant à l'annexe ;
- b) toutes les clauses du contrat sont consignées par écrit ou sous toute autre forme compréhensible et accessible au consommateur et doivent lui être communiquées préalablement à la conclusion du contrat ; le consommateur en reçoit une copie ;
- c) les dispositions du point b) ne doivent pas empêcher la conclusion tardive ou « en dernière minute » de réservations ou de contrats.

3. Lorsque le consommateur est empêché de participer au forfait, il peut céder sa réservation, après en avoir informé l'organisateur ou le détaillant dans un délai raisonnable avant le départ, à une personne qui remplit toutes les conditions requises pour le forfait. La personne qui cède son forfait et le cessionnaire sont responsables solidairement, vis-à-vis de l'organisateur ou du détaillant partie au contrat, du paiement du solde du prix ainsi que des frais supplémentaires éventuels occasionnés par cette cession.

4. a) Les prix établis par le contrat ne sont pas révisables, sauf si celui-ci prévoit expressément la possibilité d'une révision tant à la hausse qu'à la baisse, et en détermine les modalités précises de calcul, uniquement pour tenir compte des variations :

- du coût des transports, y compris le coût du carburant,
- des redevances et taxes afférentes à certains services, telles que les taxes d'atterrissage, de débarquement ou d'embarquement dans les ports et les aéroports,
- des taux de change appliqués au forfait considéré.

b) Au cours des vingt jours qui précèdent la date de départ prévue, le prix fixé au contrat ne sera pas majoré.

5. Lorsque, avant le départ, l'organisateur se trouve contraint de modifier, de façon significative, le contrat sur un des éléments essentiels, tel que le prix, il doit le noti-

fier le plus rapidement possible au consommateur pour lui permettre de prendre les décisions appropriées, et notamment :

- soit résilier le contrat sans pénalité,
- soit accepter un avenant au contrat précisant les modifications apportées et leur incidence sur le prix.

Le consommateur doit informer l'organisateur ou le détaillant de sa décision dans les meilleurs délais.

6. Lorsque le consommateur résilie le contrat conformément au paragraphe 5 ou que, pour quelque cause que ce soit, à l'exclusion d'une faute du consommateur, l'organisateur annule le forfait avant la date de départ convenue, le consommateur a droit :

- a) soit à un autre forfait de qualité équivalente ou supérieure au cas où l'organisateur et/ou le détaillant peuvent le lui proposer. Si le forfait offert en substitution est de qualité inférieure, l'organisateur doit rembourser au consommateur la différence de prix ;
- b) soit au remboursement dans les meilleurs délais de toutes les sommes versées par lui en vertu du contrat.

Dans ces cas, il a droit, si cela est approprié, à un dédommagement pour inexécution du contrat, qui lui est versé soit par l'organisateur, soit par le détaillant, selon ce que prescrit la législation de l'État membre concerné, sauf lorsque :

- i) l'annulation résulte du fait que le nombre de personnes inscrites pour le forfait est inférieur au nombre minimum exigé et que le consommateur est informé de l'annulation, par écrit, dans les délais indiqués dans la description du forfait
- ou
- ii) l'annulation, à l'exclusion d'une surréservation, est imputable à un cas de force majeure, à savoir à des circonstances étrangères à celui qui l'invoque, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées.

7. Lorsque, après le départ du consommateur, une part importante des services prévus par le contrat n'est pas fournie ou que l'organisateur constate qu'il ne pourra assurer une part importante des services prévus, l'organisateur prend, sans supplément de prix pour le consommateur, d'autres arrangements appropriés pour la continuation du forfait et, le cas échéant, dédommage le consommateur à concurrence de la différence entre les prestations prévues et fournies.

Lorsque de tels arrangements sont impossibles ou ne sont pas acceptés par le consommateur pour des raisons valables, il fournit, le cas échéant, au consommateur, sans supplément de prix, un moyen de transport équivalent qui le ramène au lieu de départ ou à un autre lieu de retour convenu avec lui et, le cas échéant, dédommage le consommateur.

Article 5

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que l'organisateur et/ou le détaillant partie au contrat soient responsables à l'égard du consommateur de la bonne exécution des obligations résultant de ce contrat, que ces obligations soient à exécuter par eux-mêmes ou par d'autres prestataires de services et ceci sans préjudice du droit de l'organisateur et/ou du détaillant d'agir contre ces autres prestataires de services.

2. En ce qui concerne les dommages qui résultent pour le consommateur de l'inexécution ou de la mauvaise exécution du contrat, les États membres prennent les mesures nécessaires pour que l'organisateur et/ou le détaillant soient responsables, à moins que cette inexécution ou mauvaise exécution ne soit imputable ni à leur faute ni à celle d'un autre prestataire de services parce que :

- les manquements constatés dans l'exécution du contrat sont imputables au consommateur,
- ces manquements sont imputables à un tiers étranger à la fourniture des prestations prévues au contrat, revêtant un caractère imprévisible ou insurmontable,
- ces manquements sont dus à un cas de force majeure, telle que définie à l'article 4 paragraphe 6 deuxième alinéa sous ii) ou à un événement que l'organisateur et/ou le détaillant ou le prestataire, avec toute la diligence nécessaire, ne pouvait pas prévoir ou surmonter.

Dans les cas visés au premier alinéa deuxième et troisième tirets, l'organisateur et/ou le détaillant partie au contrat sont tenus de faire diligence pour venir en aide au consommateur en difficulté.

En ce qui concerne les dommages résultant de l'inexécution ou de la mauvaise exécution des prestations faisant l'objet du forfait, les États membres peuvent admettre que le dédommagement soit limité conformément aux conventions internationales qui régissent ces prestations.

En ce qui concerne les dommages autres que corporels résultant de l'inexécution ou de la mauvaise exécution des prestations faisant l'objet du forfait, les États membres peuvent admettre que le dédommagement soit limité en vertu du contrat. Cette limitation ne doit pas être déraisonnable.

3. Sans préjudice du paragraphe 2 quatrième alinéa, il ne peut être dérogé par clause contractuelle aux paragraphes 1 et 2.

4. Toute défaillance dans l'exécution du contrat constatée sur place par le consommateur doit être signalée le plus tôt possible, par écrit ou sous toute autre forme appropriée, par le consommateur au prestataire concerné ainsi qu'à l'organisateur et/ou au détaillant.

Cette obligation doit faire l'objet d'une mention claire et précise dans le contrat.

Article 6

En cas de réclamation, l'organisateur et/ou le détaillant ou son représentant local, s'il en existe, doivent faire preuve de diligence pour trouver des solutions appropriées.

Article 7

L'organisateur et/ou le détaillant partie au contrat justifie des garanties suffisantes propres à assurer, en cas d'insolvabilité ou de faillite, le remboursement des fonds déposés et le rapatriement du consommateur.

Article 8

Les États membres peuvent adopter ou maintenir, dans le domaine régi par la présente directive, des dispositions plus strictes pour protéger le consommateur.

Article 9

1. Les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 1992. Ils en informent immédiatement la Commission.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive. La Commission communique ces textes aux autres membres.

Article 10

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Luxembourg, le 13 juin 1990.

Par le Conseil

Le président

D. J. O'MALLEY

ANNEXE

Éléments à inclure dans le contrat lorsqu'ils s'appliquent au forfait considéré :

- a) la destination ou les destinations du voyage et, en cas de séjour fractionné, les différentes périodes et leurs dates ;
 - b) les moyens, les caractéristiques et les catégories de transports utilisés, les dates, heures et lieux de départ et de retour ;
 - c) lorsque le forfait comprend un hébergement, sa situation, sa catégorie touristique ou son niveau de confort, et ses principales caractéristiques, sa conformité au regard de la réglementation de l'État membre d'accueil concerné, le nombre de repas fournis ;
 - d) si le forfait exige pour sa réalisation un nombre minimum de personnes et, dans ce cas, la date limite d'information du consommateur en cas d'annulation ;
 - e) l'itinéraire ;
 - f) les visites, les excursions ou autres services inclus dans le prix total convenu du forfait ;
 - g) le nom et l'adresse de l'organisateur, du détaillant et, s'il y a lieu, de l'assureur ;
 - h) le prix du forfait ainsi qu'une indication de toute révision éventuelle du prix en vertu de l'article 4 paragraphe 4, et l'indication des éventuelles redevances et taxes afférentes à certains services (taxes d'atterrissage, de débarquement ou d'embarquement dans les ports et les aéroports, taxes de séjour) lorsqu'elles ne sont pas incluses dans le prix du forfait ;
 - i) le calendrier et les modalités de paiement du prix ;
 - j) les *desiderata* particuliers que le consommateur a fait connaître à l'organisateur ou au détaillant au moment de la réservation et que l'un et l'autre ont acceptés ;
 - k) les délais dans lesquels le consommateur doit formuler une éventuelle réclamation pour l'inexécution ou la mauvaise exécution du contrat.
-

DÉCISION DU CONSEIL

du 13 juillet 1992

concernant un plan d'actions communautaires en faveur du tourisme

(92/421/CEE)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 235,

vu la proposition de la Commission ⁽¹⁾,

vu l'avis du Parlement européen ⁽²⁾,

vu l'avis du Comité économique et social ⁽³⁾,

considérant que le tourisme occupe une place importante dans l'économie des États membres et que les activités touristiques représentent un fort potentiel d'emplois;

considérant que le tourisme permet de promouvoir une meilleure connaissance des racines culturelles de l'Europe, des cultures et modes de vie dans les États membres, pour toutes les catégories de citoyens, et que cela peut contribuer à faire progresser l'idée de «citoyenneté européenne»;

considérant les résultats de l'année européenne du tourisme;

considérant que, au vu de ce qui précède, l'action communautaire en matière de tourisme devrait se traduire par un renforcement de l'approche horizontale du tourisme dans les politiques communautaires et nationales et par la mise en œuvre d'actions spécifiques; que cette approche devrait aussi inclure la coordination des actions des services de la Commission qui ont des effets sur le tourisme; que certaines politiques communautaires, notamment celles des transports et de la protection des consommateurs, ont un impact important sur le tourisme dans la Communauté;

considérant que la Communauté peut contribuer à améliorer la qualité et la compétitivité de l'offre touristique communautaire, en favorisant une approche commune des problèmes à moyen terme qui se posent au tourisme européen, en encourageant le développement de l'industrie du tourisme et la diversification des activités touristiques, le développement d'actions transnationales, ainsi qu'en développant la promotion du tourisme européen sur les principaux marchés des pays tiers;

considérant que le tourisme peut contribuer effectivement à la réalisation de l'objectif de cohésion économique et sociale dans la Communauté, qu'il peut y promouvoir un développement harmonieux des activités économiques, une expansion continue et équilibrée, un relèvement du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit;

considérant que les mesures à mettre en œuvre en vertu du plan d'action doivent respecter certains critères, notamment la nécessité de respecter le principe de la subsidiarité;

considérant que le tourisme dans la Communauté devra respecter les populations locales ainsi que l'environnement naturel et culturel afin de promouvoir la qualité de l'offre;

considérant la nécessité d'assurer, dans ce secteur, tant pour le profit des consommateurs que pour la promotion des petites et moyennes entreprises, le jeu de la libre concurrence;

considérant que, en plus d'une meilleure intégration du tourisme dans les différentes politiques communautaires, il est nécessaire de favoriser une coopération étroite entre tous les acteurs publics et privés du secteur du tourisme, y compris les représentants des régions d'accueil; que la mise en œuvre, au niveau de la Communauté, d'un certain nombre de mesures spécifiques, complémentaires de celles prises au niveau national, est le moyen le plus approprié pour réaliser une telle coopération, sans que cela puisse conduire à des distorsions de concurrence;

considérant la nécessité de développer les statistiques sur le tourisme et d'entreprendre les analyses prospectives de nouvelles formes de tourisme;

considérant qu'il y a lieu de prévoir un plan d'une durée de trois ans;

considérant qu'un montant de 18 millions d'écus est estimé nécessaire pour la mise en œuvre du plan;

⁽¹⁾ JO n° C 120 du 12. 5. 1992, p. 13.

⁽²⁾ JO n° C 67 du 16. 3. 1992, p. 235.

⁽³⁾ JO n° C 49 du 24. 2. 1992, p. 43.

considérant que les montants à engager pour le financement du plan devront s'inscrire dans le cadre financier communautaire en vigueur;

considérant qu'il y a lieu de prévoir des modalités pour l'exercice des compétences d'exécution du plan conférées à la Commission, conformément à la décision 87/373/CEE (1);

considérant que le traité ne prévoit pas, pour l'adoption de la présente décision, d'autres pouvoirs d'action que ceux de l'article 235,

DÉCIDE:

Article premier

Un plan d'actions communautaires en faveur du tourisme est établi. Les actions faisant l'objet du plan figurent à l'annexe.

Article 2

1. Le plan d'actions a une durée de trois ans à partir du 1^{er} janvier 1993.

2. Le montant estimé nécessaire des moyens financiers communautaires pour sa mise en œuvre est de 18 millions d'écus et doit s'inscrire dans le cadre financier communautaire en vigueur.

3. L'autorité budgétaire détermine les crédits disponibles pour chaque exercice en prenant en compte les principes de bonne gestion visés à l'article 2 du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

Article 3

1. La Commission met en œuvre le plan d'actions. Elle peut prévoir, pour la réalisation des objectifs du plan, d'autres mesures que celles prévues à l'annexe, lorsque, exceptionnellement, des mesures additionnelles sont requises afin de réaliser pleinement l'une des actions. Ces mesures additionnelles sont évaluées tant par rapport aux priorités existantes qu'aux ressources financières disponibles. La Commission assure la coordination du plan d'actions avec les différentes politiques communautaires, et à travers les différentes directions générales concernées, dans le respect des procédures en vigueur.

La Commission porte à la connaissance du comité visé au paragraphe 2 et du Conseil les initiatives adoptées dans le cadre des politiques communautaires qui auront une incidence significative sur le tourisme.

2. La Commission est assistée, en ce qui concerne la mise en œuvre du plan d'actions, par un comité composé de représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.

Le représentant de la Commission soumet au comité un projet de mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause. L'avis est émis à la majorité prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité pour l'adoption des décisions que le Conseil est appelé à prendre sur proposition de la Commission. Lors des votes au sein du comité, les voix des représentants des États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.

La Commission arrête des mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le comité, ces mesures sont aussitôt communiquées par la Commission au Conseil. Dans ce cas, la Commission diffère l'application des mesures décidées par elle d'un délai de deux mois à compter de la date de la communication.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans le délai prévu à l'alinéa précédent.

Article 4

1. Les mesures doivent être conformes au principe de la subsidiarité.

2. Pour les différentes mesures proposées, un choix est opéré notamment parmi les critères ci-après; elles doivent:

- a) être efficaces par rapport à leur coût et avoir un impact significatif sur l'industrie communautaire du tourisme;
- b) faciliter le développement de l'industrie du tourisme et notamment celui des petites et moyennes entreprises;
- c) contribuer à l'amélioration de la qualité du produit touristique communautaire;
- d) favoriser la concurrence à l'intérieur de la Communauté et contribuer à la compétitivité du produit touristique communautaire sur le marché mondial;

(1) JO n° L 197 du 18. 7. 1987, p. 33.

- e) être aptes à conserver et protéger la qualité de l'environnement naturel, ainsi que l'héritage culturel, et respecter l'intégrité des populations locales;
- f) être aptes à améliorer la mise à disposition d'informations et de services, ainsi que la protection des touristes.

3. Les mesures sont mises en œuvre en concertation avec les autorités nationales et, si nécessaire, également avec les autorités régionales ou locales afin de tenir compte de l'importance du tourisme pour le développement régional.

Article 5

Chaque année à compter de la date d'adoption du plan d'actions, la Commission, dans un rapport transmis au Parlement européen et au Conseil, procède à l'évaluation des activités de la Communauté qui ont un impact sur le tourisme.

Article 6

La Commission procède régulièrement à l'évaluation des résultats du plan d'actions. Cette évaluation porte, si possible, sur des résultats mesurables du plan et se fait conformément aux critères prévus à l'article 4. La Commission informe le comité de cette évaluation du plan et de ses résultats. Au plus tard le 30 juin 1995, la Commission présente un rapport sur cette évaluation au Parlement européen et au Conseil. Sur la base du rapport, le Conseil statue, selon les dispositions du traité, sur la prolongation du plan pour une nouvelle période.

Fait à Bruxelles, le 13 juillet 1992.

Par le Conseil

Le président

J. GUMMER

ANNEXE

I. ACTIONS COMMUNAUTAIRES EN FAVEUR DU TOURISME

1. Amélioration de la connaissance du domaine du tourisme et renforcement de la cohérence des actions

L'action de la Communauté vise à assurer une meilleure cohérence des mesures prises en faveur du tourisme, en améliorant la connaissance de ses caractéristiques, de ses composantes et des évolutions.

Cette action est mise en œuvre par les mesures suivantes:

- a) développement de la statistique communautaire sur le tourisme;
- b) mise en œuvre d'études approfondies permettant une meilleure connaissance de l'activité touristique, l'évaluation de l'impact des politiques communautaires existantes en faveur du tourisme, l'analyse prospective de nouvelles formes de tourisme et le développement de stratégies adaptées à l'évolution de la demande;
- c) consultation des professionnels du tourisme dans la Communauté.

2. Étalement des vacances

L'action de la Communauté vise à favoriser un meilleur étalement saisonnier du tourisme.

Cette action est mise en œuvre par les mesures suivantes:

- a) soutien à la création d'un cadre international dont l'objectif serait l'échange d'informations et le suivi des activités des gouvernements et de l'industrie du tourisme;
- b) soutien à des mesures visant à coordonner les actions et stratégies pour encourager l'utilisation des infrastructures et des équipements touristiques hors saison.

3. Actions transnationales

L'action de la Communauté vise à favoriser des initiatives transnationales de développement touristique qui concernent de nombreuses branches spécialisées du secteur.

Cette action est mise en œuvre par les mesures suivantes:

- a) soutien à la coopération entre régions frontalières;
- b) soutien à des initiatives transnationales contribuant à améliorer l'information des touristes, notamment au moyen des nouvelles technologies;
- c) développement de la coopération touristique avec l'Europe centrale et orientale, et le Maghreb, par le transfert du savoir-faire relatif à la formation et à la mise en place de stratégies de promotion, ainsi qu'au *marketing* et à la création de petites et moyennes entreprises du tourisme;
- d) soutien à la coopération touristique et technique dans le cadre des partenariats entre les villes;
- e) soutien à des projets pilotes visant la coopération des secteurs publics et privés en faveur des régions touristiques traditionnelles en déclin ainsi que des régions rurales moins développées.

4. Les touristes en tant que consommateurs

L'action de la Communauté vise à soutenir les initiatives qui améliorent l'information des touristes, ainsi que leur protection, dans des domaines tels que les systèmes de classification existants, la signalétique, le «timeshare», la surréservation et les procédures de recours.

5. Tourisme culturel

L'action de la Communauté vise à la fois à mettre en valeur, à des fins touristiques, son patrimoine culturel et à encourager une meilleure connaissance des cultures, des traditions et des modes de vie des européens.

Cette action est mise en œuvre par les mesures suivantes:

- a) soutien aux initiatives visant à élaborer de nouveaux parcours culturels européens à vocation touristique, en collaboration avec les États membres, les régions et les autorités locales intéressées et à les diffuser au moyen de brochures et de publications;
- b) soutien à l'échange d'expériences dans le domaine des techniques de gestion des visiteurs (visitor management);
- c) incitation et aides à l'utilisation des réseaux européens permettant l'échange d'expériences entre opérateurs du tourisme et institutions culturelles, notamment pour la valorisation du patrimoine.

6. Tourisme et environnement

L'action de la Communauté dans le domaine de l'interaction entre tourisme et environnement a pour objectif de favoriser une meilleure prise en compte de l'environnement.

Cette action est mise en œuvre par les mesures suivantes:

- a) soutien aux initiatives visant à informer et sensibiliser les touristes et les prestataires de services sur l'interaction entre le tourisme et l'environnement, et notamment par la création d'un prix européen y afférent;
- b) soutien aux actions pilotes à caractère innovateur visant à concilier le tourisme et la protection de la nature au niveau local ou régional, notamment des zones côtières et de montagne, des parcs et des réserves naturels, par exemple à travers des mesures pour guider les visiteurs;
- c) soutien au développement de réseaux concernant les échanges transnationaux d'expériences, entre autres sur les problèmes de l'environnement et leur éventuelle solution dans le cadre de l'exploitation touristique des sites et de leur gestion (visitor management);
- d) soutien à des initiatives favorisant des formes de tourisme doux.

7. Tourisme rural

L'action de la Communauté dans ce domaine vise à développer le tourisme d'activités en milieu rural, notamment l'agro-tourisme, la petite hôtellerie familiale ou les réalisations associatives ou municipales ou locales.

Cette action est mise en œuvre par les mesures suivantes:

- a) soutien à des initiatives de partenariat entre les opérateurs aux niveaux local, régional, national et européen afin de permettre l'échange d'expériences et le transfert de pratiques par l'organisation de visites, de séminaires, d'échanges d'experts et la mise au point de projets pilotes transnationaux, notamment dans le domaine de la formation professionnelle;
- b) amélioration de l'information des opérateurs en milieu rural et de leur accès aux différents systèmes d'aides communautaires disponibles en matière de tourisme rural, notamment par l'édition de documents de vulgarisation et la publication d'un manuel des opérateurs;
- c) incitation à l'amélioration de la qualité de l'offre du tourisme rural et soutien aux mesures visant à faciliter l'accès au tourisme en milieu rural.

8. Tourisme social

L'action de la Communauté dans ce domaine vise à faciliter l'accès au tourisme des groupes de personnes qui, pour des raisons différentes, notamment celles tenant à leur condition sociale ou à leur santé, ont des difficultés à prendre des vacances.

Cette action est mise en œuvre par les mesures suivantes:

- a) information mutuelle au niveau communautaire des partenaires publics et privés sur les différentes formules d'encouragement au départ en vacances de certaines catégories de touristes, utilisées dans les États membres;
- b) soutien à la coordination d'actions entre États membres dans le but d'éliminer des obstacles au développement du tourisme pour les handicapés, et à l'échange d'informations dans ce domaine.

9. Tourisme des jeunes

L'action de la Communauté dans ce domaine vise, en appui des politiques communautaires existantes, à la fois à promouvoir une meilleure connaissance des cultures et des modes de vie dans les États membres par les jeunes, et à faciliter leurs vacances.

Cette action est mise en œuvre par les mesures suivantes:

- a) une étude de la possibilité d'établir des liens entre les «cartes jeunes»;
- b) soutien à une étude sur l'opportunité de créer un réseau d'échanges en matière de «classes européennes» (voyages scolaires pour participants en provenance de plusieurs États membres).

10. Formation

L'action de la Communauté dans ce domaine vise, en appui des politiques communautaires existantes, à favoriser la compétitivité de l'industrie touristique en soutenant le renforcement du professionnalisme dans le tourisme communautaire.

Cette action est mise en œuvre par les mesures suivantes:

- a) diffusion d'informations auprès des jeunes sur les ressources et métiers du tourisme;
- b) soutien aux actions en cours d'identification des profils professionnels du secteur et amélioration de l'information mutuelle sur les qualifications acquises dans les différents États membres;
- c) encouragement à la participation des entreprises du tourisme et de leurs employés dans les programmes et actions communautaires de formation existants;
- d) soutien aux projets de coopération transnationale entre les universités, les écoles de tourisme, les professionnels du tourisme ou les administrations concernées, notamment en ce qui concerne la formation dans les domaines du tourisme rural, culturel, et environnemental;
- e) soutien aux réseaux visant à améliorer la qualité de la formation professionnelle afin d'accroître la qualité des prestations touristiques.

11. Promotion auprès des pays tiers

L'action de la Communauté dans ce domaine vise à renforcer l'attrait de la destination Europe pour les touristes des pays lointains.

Cette action est mise en œuvre par des mesures se limitant à des projets pilotes visant à promouvoir l'Europe en tant que destination touristique auprès des marchés des pays lointains dont la croissance est susceptible d'avoir un impact sur le tourisme communautaire, et principalement nord-américain et japonais.

II. CALENDRIER DES PRIORITÉS

Pour ce qui est de la mise en œuvre des actions conformément à la procédure visée à l'article 3, une priorité est accordée pour l'exercice 1993 aux mesures figurant ci-dessous.

Ces priorités peuvent être modifiées, en ce qui concerne les exercices 1994/1995, selon la procédure visée à l'article 3 paragraphe 2.

Mesures prioritaires pour l'exercice 1993

1. Amélioration de la connaissance du domaine du tourisme et renforcement de la cohérence des actions
 - a) Développement de la statistique communautaire sur le tourisme;
 - b) mise en œuvre d'études approfondies permettant une meilleure connaissance de l'activité touristique, l'évaluation de l'impact des politiques communautaires existantes en faveur du tourisme, l'analyse prospective de nouvelles formes de tourisme et le développement de stratégies adaptées à l'évolution de la demande;
 - c) consultation des professionnels du tourisme dans la Communauté.
2. Étalement des vacances
 - a) Soutien à la création d'un cadre international dont l'objectif serait l'échange d'informations et le suivi des activités des gouvernements et de l'industrie du tourisme.

3. Actions transnationales

- a) Soutien à la coopération entre régions frontalières;
- b) soutien à des initiatives transnationales contribuant à améliorer l'information des touristes, notamment au moyen des nouvelles technologies;
- c) développement de la coopération touristique avec l'Europe centrale et orientale, et le Maghreb, au travers du transfert du savoir-faire relatif à la formation et à la mise en place de stratégies de promotion, ainsi qu'au *marketing* et à la création de petites et moyennes entreprises du tourisme.

5. Tourisme culturel

- a) Soutien aux initiatives visant à élaborer de nouveaux parcours culturels européens à vocation touristique, en collaboration avec les États membres, les régions et les autorités locales intéressées et à les diffuser au moyen de brochures et de publications;
- b) soutien à l'échange d'expériences dans le domaine des techniques de gestion des visiteurs (*visitor management*).

6. Tourisme et environnement

- a) Soutien aux initiatives visant à informer et sensibiliser les touristes et les prestataires de services sur l'interaction entre le tourisme et l'environnement, et notamment par la création d'un prix européen y afférent;
- b) soutien aux actions pilotes à caractère innovateur visant à concilier le tourisme et la protection de la nature au niveau local ou régional, notamment des zones côtières et de montagne, des parcs et des réserves naturels, par exemple à travers des mesures pour guider les visiteurs;
- c) soutien au développement de réseaux concernant les échanges transnationaux d'expériences, entre autres sur les problèmes de l'environnement et leur éventuelle solution dans le cadre de l'exploitation touristique des sites et de leur gestion (*visitor management*);
- d) soutien à des initiatives favorisant des formes de tourisme doux.

7. Tourisme rural

- b) Amélioration de l'information des opérateurs en milieu rural et de leur accès aux différents systèmes d'aides communautaires disponibles en matière de tourisme rural, notamment par l'édition de documents de vulgarisation et la publication d'un manuel des opérateurs;
- c) incitation à l'amélioration de la qualité de l'offre du tourisme rural et soutien aux mesures visant à faciliter l'accès au tourisme en milieu rural.

8. Tourisme social

- b) Soutien à la coordination d'actions entre États membres dans le but d'éliminer des obstacles au développement du tourisme pour les handicapés, et à l'échange d'informations dans ce domaine.

10. Formation

- b) Soutien aux actions en cours d'identification des profils professionnels du secteur et amélioration de l'information mutuelle sur les qualifications acquises dans les différents États membres;
- c) encouragement à la participation des entreprises du tourisme et de leurs employés dans les programmes et actions communautaires de formation existants;
- d) soutien aux projets de coopération transnationale entre les universités, les écoles de tourisme, les professionnels du tourisme ou les administrations concernées, notamment en ce qui concerne la formation dans les domaines du tourisme rural, culturel et environnemental.

11. Promotion auprès des pays tiers

Projets pilotes visant à promouvoir l'Europe en tant que destination touristique auprès des marchés des pays lointains dont la croissance est susceptible d'avoir un impact sur le tourisme communautaire, et principalement nord-américain et japonais.

BIBLIOGRAPHIE

BROUGH, N. *Rapporti fra compagnie aeree ed utenti : problemi e prospettive*, *La tutela del consumatore turista*, XXI° Convegno Nazionale dell'A.N.I.E.S.T., Roma 13 dicembre 1989, in *Quaderni dell'Aniest*, Roma, 1989, n° 9, p. 83.

CAVALLI, M et DONDI, P. *Regolamento CEE sull'«overbooking» nei trasporti aerei*, in *Diritto comunitario degli scambi internazionali*, 1991, p. 429.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *La Communauté européenne et le tourisme*, *Le dossier de l'Europe*, Bruxelles, 1987.

- *Tourisme en Europe*, Parlement européen, Bruxelles, 1992, p. .

EUDE, J.-C., *La Communauté européenne et le tourisme*, Centre Européen Universitaire de Nancy, 1987, p. .

- *La C.E.E. et le tourisme*, in *Les Cahiers d'Espaces*, 1989, n° 13, p. 7.

- *Droit communautaire: "La longue marche"*, in *Espaces*, 1989, n° 98, p. 24.

- *L'Europe au compte gouttes*, in *Espaces*, 1989, n° 100, p. 68.

GIRARDI, P. *Riflessi giuridici dell'overbooking nel trasporto aereo di linea*, in *Diritto dei trasporti*, 1988, II, p. 172.

GRABITZ, *Les sources du droit communautaire: les actes des institutions communautaires*, *Trente ans de droit communautaire*, Bruxelles-Luxembourg, 1981.

HOLLIER, R. *L'Europe du tourisme s'affirme*, in *Les Cahiers d'Espaces*, 1989, n° 13, p. 4.

HOLLIER, R. et SUBRÉMON, A. *Le tourisme dans la Communauté Européenne*, «*Que sais-je ?*», 1990, Presses Universitaires de France, Paris, p.122.

MONACO, R. *Le fonti del diritto comunitario*, in *Il manuale di diritto comunitario*, a cura di E. Pennacchini, R. Monaco, L. Ferrari Bravo et S. Puglisi, I, Torino, 1983.

NOTARSTEFANO, C. *Lineamenti privatistici delle attività turistiche*, Ed. Cacucci, Bari, 1993, p. 223.

PASQUALINI J.-P. et JACQUOT B., *Tourismes en Europe*, Ed. Dunod, Paris, 1992.

PY, P. *La responsabilité contractuelle des intermédiaires de voyages et des autres professionnels du tourisme: ombres et lumières*, in *Tourisprudence*, 1990, n° 1, p. 19.

- *Droit du tourisme*, Ed. Dalloz, Paris, 1993.

SERVOIN, F. *Principes généraux relatifs aux contrats de voyage en droit allemand, français et anglais*, in *Tourisprudence*, 1990, n° 2, p. 45

SILINGARDI, G. *La tutela del consumatore nella recente proposta di direttiva CEE sui viaggi e vacanze tutto compreso*, in *Bollettino degli Interessi sardi. Studi di economia e diritto*, 1988, p. 411.

- *La responsabilità dell'impresa turistica: esperienze giuridiche a raffronto*, *La tutela del consumatore turista*, XXI° Convegno Nazionale dell'A.N.I.E.S.T., Roma 13 dicembre 1989, in *Quaderni dell'Aniest*, Roma, 1989, n. 9, p. 43.

- *Condizioni generali di contratto e tutela dell'utente nella recente direttiva CEE n. 314 del 13 giugno 1990*, in *Bollettino degli Interessi sardi. Studi di economia e diritto*, 1991, p. 933.

- *Gli obblighi dell'agente di viaggio nella legislazione comunitaria*, in *Rivista Giuridica Circolazione e Trasporti*, 1991, p. 568.

- *La politica comunitaria in materia di turismo e la figura dell'agente di viaggio*, in *Bollettino degli Interessi sardi. Studi di economia e diritto*, 1992, p. 633.

SUBRÉMON, A. *La directive «voyage à forfait»*, in *Tourisprudence*, 1990, n° 2, p. 3.

- *La surréservation dans le transport aérien régulier*, in *Tourisprudence*, 1991, n° 5, p. 3.